

Komunikasi Kebijakan di Era Pandemi

Kolaborasi Pemerintah dan Masyarakat Sipil
dalam Perspektif Phenomenografi

DUNIA

Komunikasi Kebijakan di Era Pandemi

Kolaborasi Pemerintah dan Masyarakat Sipil
dalam Perspektif Phenomenografi

Gatut Priyowidodo, Ph.D.
Agusly Irawan Aritonang, M.A.
Desi Yoanita, M.Med.Kom.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
D E P O K

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Gatut Priyowidodo, dkk.

Komunikasi Kebijakan di Era Pandemi: Kolaborasi Pemerintah dan Masyarakat Sipil dalam Perspektif Phenomenografi/Gatut Priyowidodo, Agusly Irawan Aritonang, Desi Yoanita.

—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2021.

x, 126 hlm., 23 cm.

Bibliografi: Ada di setiap bab

ISBN 978-623-372-300-8

Hak cipta 2021, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2021.3474 RAJ

Gatut Priyowidodo, Ph.D.

Agusly Irawan Aritonang, M.A.

Desi Yoanita, M.Med.Kom

KOMUNIKASI KEBIJAKAN DI ERA PANDEMI

Kolaborasi Pemerintah dan Masyarakat Sipil dalam Perspektif Phenomenografi

Cetakan ke-1, Desember 2021

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Copy Editor : Diah Safitri

Setter : Dahlia-Jaenudin

Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwingu, No.112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id

<http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwingu No. 112, Kel. Leuwingu, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

PRAKATA

Buku ini secara khusus ditulis untuk mengetahui peran konkret dan pengalaman baik (*best practices*) terkait kolaborasi pemerintah dan organisasi masyarakat sipil (*CSO-Civil Society Organization*) dalam penanganan Covid-19 di Kota Surabaya. Pada level Provinsi Jawa Timur jika dirinci menjadi angka-angka per satuan kabupaten/kota, maka tiga wilayah kabupaten/kota di Surabaya Raya yang mencakup Surabaya, Gresik, dan Sidoarjo adalah daerah yang paling besar jumlah penderitanya. Bahkan karena begitu tingginya jumlah warga yang terpapar Covid-19, Surabaya pernah memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sejak 28 April-8 Juni 2020. Fakta itu semakin mempertegas, penanganan pandemi Covid-19 ini tidak bisa hanya mengandalkan satuan-satuan tugas yang dibentuk oleh pemerintah baik pada level Nasional, provinsi, hingga kabupaten/kota. Semua pihak harus ikut didorong berpartisipasi dalam penanganan pandemi ini. Masyarakat dengan beragam kelompok sosialnya adalah kekuatan potensial yang harus dimaksimalkan. Melalui kolaborasi pemerintah dan organisasi sipil/kemasyarakatan, penanganan Covid-19 ini akan berhasil. Setidaknya, pergerakan penyebaran wilayah yang semakin luas bisa dihambat atau dikurangi.

Warga masyarakat harus tetap diedukasi bagaimana bisa hidup dalam suasana kenormalan baru, karena kejadian luar biasa seperti ini belum pernah terjadi sebelumnya dan belum diketahui akan berakhir

hingga kapan. Dengan konteks masyarakat Surabaya yang egaliter dan memiliki spirit atau karakter 'arek', pemerintah tinggal memberi sedikit dorongan. Niscaya secara sukarela, seluruh elemen masyarakat dengan mudah ikut dan bergerak. Terbukti, ketika Pemerintah Kota menginisiasi terbentuknya Kampung Wani Jogo Suroboyo (26 Mei 2020), maka dengan mudah semua elemen kekuatan sosial kemasyarakatan berpartisipasi. Setiap Rukun Warga (RW) yang membawahi beberapa Rukun Tetangga (RT) langsung menyatakan bergabung dalam Satuan Tugas Penanggulangan Covid-19 level masyarakat.

Buku ini ditulis berdasarkan hasil riset dengan pendekatan kualitatif-empirik dalam paradigma konstruktif/interpretatif. Desain riset yang dipilih adalah fenomenografi. Pada mulanya desain penelitian tersebut dirancang untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tertentu tentang konsepsi berpikir dan belajar. Metode ini awalnya dikembangkan oleh sebuah kelompok penelitian di Departemen Pendidikan, Universitas Gothenburg, Swedia. Namun metode ini, sekarang sudah diadopsi dan diadaptasi oleh peneliti kualitatif dari multidisiplin termasuk ilmu komunikasi.

Oleh sebab sifatnya laporan riset, maka kajian pada keseluruhan isi bahasan dalam buku ini terfokus pada satu topik yakni peran yang dimainkan kelompok masyarakat sipil untuk membantu pemerintah dalam menangani pandemi Covid-19.

Ingat sebuah karya apa pun itu, pikiran penulis pun melayang akan sebuah peribahasa klasik. "Tak ada gading yang tak retak", artinya sekalipun sebuah karya itu sudah baik selalu ada kekurangan atau cacat celanya. Terlebih jika karya itu hanya sebuah karya rintisan hasil eksplorasi riset lapangan yang tidak terdali secara mendalam, tentu banyak kekurangan di sana-sini. Selaku penulis kami menyadari bahwa monograph ini masih banyak ketidaklengkapan yang memerlukan upaya serius untuk pembenahan. Semoga tekad itu bisa dilakukan untuk penulisan karya-karya selanjutnya.

Surabaya, 10 Oktober 2021

Gatut Priyowidodo

Agusly Irawan Aritonang

Desi Yoanita

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kami naikan kepada Allah Bapa melalui Tuhan Yesus Kristus karena buku ini bisa dituntaskan dengan segala keterbatasannya. Buku ini pun ditulis sebagai wujud pertanggungjawaban akademis laporan riset yang sepenuhnya memperoleh '*financial support*' dari LPPM UK Petra.

Kami mengucapkan terima kasih kepada seluruh narasumber kami yang telah turut membantu memberikan informasi yang sangat berharga. Mereka adalah dr. Hina, dr. Purwanto, Dra. Sri Heryanti Triwandani, M.M. (Lurah Balasklumprik), Siti Fatimah, penyintas Covid-19 dan beberapa nama lain yang tidak mau disebut.

Apresiasi kepada mereka patut kami sampaikan, karena di tengah situasi yang masih zona merah (belum ada pemberian vaksin saat itu) mereka berkenan meluangkan waktu untuk berbagi pengalaman yang mereka rasakan. Tidak lupa di bagian akhir sesi wawancara, para penyintas selalu berpesan patuhi anjuran pemerintah untuk menjalankan prokes dan tetap taat 5 M (menjaga jarak, mencuci tangan, memakai masker, menghindari kerumunan, dan mengurangi mobilitas).

Monograph ini bisa diselesaikan juga atas dukungan dari LPPM UK Petra yang telah memberikan hibah penelitian internal. Itu sebabnya kami mengucapkan terima kasih kepada Pak Ribut Basuki (Kepala LPPM), Pak Zeplin (Kapuslit), Pak Resmana Liem, Pak Ketut, Bu Sri,

Bu Yanti, Mas Erwin, Pak Marno, Pak Budi dan semua kru di LPPM, atas dukungan yang diberikan.

Sekalipun monograph ini sederhana, tetapi untuk merealisasikan menjadi buku juga tidak mudah. Maksud hati ingin menyelesaikan tepat waktu, tetap saja selalu ada kendala teknis yang menyelina. Tiba-tiba draft yang sudah ditulis hilang tak berbekas, sebab lupa menyimpan. Ditelusuri tetap tidak ketemu. Terpaksa menulis ulang. Begitupun tenggat waktu sudah disepakati, rupanya kegiatan AUN-QA juga harus memperoleh prioritas. Itu juga penting didahulukan karena menyangkut sertifikasi level ASEAN.

Pelan tapi pasti, tipis namun selesai, itu motto penyemangat dan inspirasi. Ditemani alunan musik instrumentalia penulis ingat kata-kata inspiratif Vincent Van Gogh (1853-1890) seorang pelukis Belanda demikian: “Hal-hal besar tidak dilakukan dengan dorongan hati, tetapi oleh serangkaian hal-hal kecil yang disatukan.”

Mimpi besar tidak salah. Tapi melakukan sesuatu yang sederhana itu lebih berguna. *Kayaknya* itu sebuah pembenar diri tapi kalau direnungkan ada betulnya juga. Sekalipun hanya *reminder* via chat Whatsapp, Mas Teguh Susanto dari Penerbit RajaGrafindo Persada juga sangat berjasa. Selalu mengingatkan agar mengirimkan naskah bukunya.

Terakhir ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada rekan-rekan di Prodi Ilmu Komunikasi UK Petra baik Program Strategic Communications (Ms Fefe, Ms Vidya, Ms Astri, Ms Inri Inggrit) dan Program Broadcast & Journalism (Pak Ido, Pak Jandy, Ms Fanny, Ms Joanne, Ms Chory dan Pak Daniel Budiana). Juga senior dan mentor diskusi Prof. Burhan Bungin, Dr. Bung Djoko dan Pak Dr. Otto. Terima kasih untuk kebersamaan ketika masa prapandemi Covid-19 hingga saat ini. Kiranya kita semua tetap dalam kemurahan Tuhan Yang Maha Kuasa dalam segala aktivitas.

DAFTAR ISI

PRAKATA	v
UCAPAN TERIMA KASIH	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. <i>Literature Review</i>	3
C. Desain Penelitian	7
Daftar Pustaka	9
BAB 2 KONSEPSI KOMUNIKASI KEBIJAKAN	13
A. Pengertian Komunikasi Kebijakan	13
B. Ruang Lingkup Komunikasi Kebijakan	21
C. Teori Persuasi	30
D. Karakteristik dan Unsur Komunikasi Kebijakan	36
E. Rangkuman	45
Daftar Pustaka	46
BAB 3 HUBUNGAN NEGARA DENGAN <i>CIVIL SOCIETY</i>	49
A. Pendahuluan	49

B. Konsep “ <i>Civil Society</i> ”	50
C. Hubungan Negara dan <i>Civil Society</i>	51
D. Penutup	56
Daftar Pustaka	59
BAB 4 KEKUATAN CIVIL SOCIETY PEMBERDAYAAN WARGA DAN PERUBAHAN SOSIAL DI INDONESIA	61
A. Pendahuluan	61
B. NGO dan Keragaman Fungsinya	64
C. LSM dan Peran Pemberdayaan Warga	71
Rangkuman	77
Daftar Pustaka	77
BAB 5 KOLABORASI PEMERINTAHAN (<i>COLLABORATIVE GOVERNANCE</i>)	79
A. Pendahuluan	79
B. Model <i>Collaborative Governance</i>	84
C. Masa Depan dan Tantangan Kolaborasi	93
Referensi	93
BAB 6 PERAN CIVIL SOCIETY ORGANIZATION (CSO) DALAM PENANGANAN Covid-19 DI KOTA SURABAYA, DALAM PERSPEKTIF PHENOMENOGRAPHY KOMUNIKASI	97
A. Temuan Penelitian	104
B. Kesimpulan	106
DAFTAR PUSTAKA	107
GLOSSARIUM	111
BIODATA PENULIS	117

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Per tanggal 6 September 2020, berdasarkan data yang dikutip dari Info Covid-19 Jawa Timur, khusus di Provinsi ini terdapat 35.331 kasus. Sementara yang sembuh 27.680 orang dan 2.515 meninggal (Kemenkes, 2020). Jika jumlah pada level Provinsi Jawa Timur dirinci menjadi angka-angka per satuan kabupaten/kota, maka tiga wilayah kabupaten/kota di Surabaya Raya yang mencakup Surabaya, Gresik, dan Sidoarjo adalah daerah yang paling besar jumlah penderitanya. Begitu tingginya kasus yang terpapar, wilayah ini pernah memberlakukan PSBB sejak 28 April-8 Juni 2020. Jumlah lebih rinci dapat dilihat pada peta persebaran di bawah ini:



Gambar 1.1 Peta Persebaran Covid Kabupaten/Kota di Jawa Timur
(Sumber: InfoCovid-19.go.id)

Fakta itu semakin memperjelas, bahwa penanganan pandemik Covid-19 ini tidak bisa hanya mengandalkan satuan-satuan tugas yang dibentuk oleh Pemerintah baik pada level nasional, provinsi hingga kabupaten/kota. Tetapi semua pihak harus ikut didorong berpartisipasi dalam penanganan pandemik ini. Masyarakat dengan beragam kelompok sosialnya adalah kekuatan potensial yang harus dimaksimalkan.

Pada konteks masyarakat Surabaya yang egaliter dengan *spirit* atau karakter areknya tersebut, pemerintah tinggal memberi dorongan sedikit dan secara sukarela, seluruh elemen masyarakat dengan mudah ikut tergerak. Ini terbukti ketika pemerintah kota menginisiasi terbentuknya Kampung Wani Jogo Suroboyo, maka dengan mudah semua elemen kekuatan sosial kemasyarakatan berpartisipasi. Setiap Rukun Warga (RW) yang membawahi beberapa Rukun Tetangga (RT) langsung menyatakan bergabung dalam Satuan Tugas Penanggulangan Covid-19 level masyarakat.

Kampung Wani Jogo Suroboyo (KWJS) dengan empat tugas khusus yakni Wani Sehat, Wani Sejahtera, Wani Jogo, dan Wani Ngandani sejak terbentuk 26 Mei 2020 hingga saat ini menjadi garda terdepan kekuatan sipil masyarakat untuk membantu penanganan Covid-19 di Surabaya. Lazimnya, kekuatan sipil masyarakat diinisiasi oleh masyarakat secara swadaya dan mandiri. Tetapi dalam kasus KWJS, inisiatif pembentukan

berasal dari aparat negara yakni Pemerintah Kota Surabaya. Tentu ini menimbulkan pertanyaan terkait independensi organisasi dan netralitas keberpihakan, apakah murni berpihak ke masyarakat atau menjadi perpanjangan tangan pemerintah. Sebab yang dibentuk adalah organisasi berbasis elemen rakyat bukan sekadar program pendukung (sulselprov, 2020).

Fakta lain dapat ditemukan berdasarkan riset Pangemanan (2020) organisasi yang dijadikan mitra pemerintah lokal Lompad, Minahasa adalah organisasi berafiliasi keagamaan (GMIM, GPDI, KML (Kerukunan Mahasiswa Lompad). Kamim (2019) dalam studinya menegaskan bahwa mitra pembangunan pemerintahan Desa Kalibening, Magelang adalah Balai Sakinah 'Aisiyah (BSA) juga murni dibentuk masyarakat sendiri. Hasil studi di beberapa negara lain seperti yang dilakukan Barros dan Taylor (2020), Hakimovich, Khodiyevna, Mustafakulovna, dan Narzullovna di Uzbekistan (2020) serta Åberg, Einarsson dan Reuter di Swedia juga menunjukkan hal yang sama bahwa rata-rata kekuatan sipil masyarakat yang menjadi mitra strategis negara adalah didirikan oleh masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan fenomena dan hasil riset di atas, jelas apa yang dilakukan oleh Pemerintah Surabaya adalah sesuatu yang unik dan baru. Organisasi KWJS yang diinisiasi negara dibentuk atas nama rakyat dijadikan mitra strategis penanganan Covid-19 berbasis warga. Maka rumusan masalah dalam riset ini adalah bagaimana peran Kampung Wani Jogo Surabaya (KWJS) sebagai kekuatan CSO turut berkontribusi dalam penanggulangan pandemik Covid-19 ini? Tujuan penelitian mengetahui peran konkret dan pengalaman baik (*best practices*) CSO dalam membantu pemerintah kota menanggulangi Covid-19.

B. Literature Review

Penelitian dengan topik Kolaborasi Pemerintah dan Organisasi Masyarakat Sipil (CSO) Berbasis Komunikasi Kebijakan dalam Penanganan Covid-19 di Kota Surabaya termasuk wilayah kluster riset studi perilaku dan model bisnis dalam Renstra Penelitian UK (2017-2022). Kegiatan yang dilakukan adalah untuk mengetahui dan menganalisis peran yang dilakukan pemerintah lokal dalam membangun sinergi dengan masyarakat sipil terutama ketika negara

yang direpresentasi pemerintah bersama rakyat menghadapi masalah bersama. Berdasarkan kluster riset yang telah ditetapkan dalam Renstra riset UK Petra, maka *state of art* dari penelitian ini adalah fokus implementasi konkret sasaran akhir dari Renstra. Wujudnya adalah rekomendasi kajian teoretis berdasarkan data empirik terkait model komunikasi kebijakan dalam merumuskan pola relasi Negara-masyarakat ke depan ketika terjadi situasi krisis komunikasi. Visualisasi peta jalan penelitian (*research roadmap*) dalam kurun waktu tahun 2010-2025 yang telah dan akan peneliti lakukan dapat secara cermat dilihat dalam *fishbone* di bawah ini.

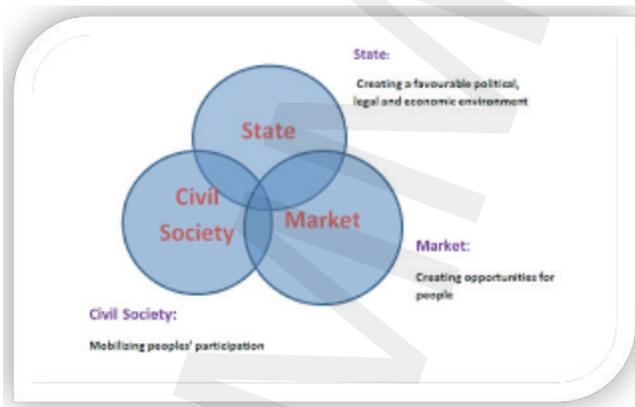


1. CSO atau *Civil Society Organization*

Michael Bratton menggambarkan masyarakat sipil sebagai interaksi sosial antara rumah tangga dan negara yang bercirikan komunitas kerja sama, struktur asosiasi sukarela, dan jaringan komunikasi publik [8]. Istilah masyarakat sipil umumnya digunakan untuk mengklasifikasikan orang, lembaga, dan organisasi itu memiliki tujuan untuk memajukan atau mengekspresikan tujuan bersama melalui ide, tindakan, dan tuntutan pada pemerintah [8].

Itu sebabnya organisasi masyarakat sipil (CSO–*Civil Society Organization*) atau biasa juga disebut NGO (*Non-Governmental Organization*) dipahami sebagai *groups of individuals organized for the myriad of reasons that engage human imagination and aspiration. They can be set up to advocate a particular cause, such as human rights, or to carry out programs on the ground, such as disaster relief. They can have memberships ranging from local to global.* (Kelompok individu yang diorganisir untuk

berbagai alasan yang melibatkan imajinasi dan aspirasi manusia. Mereka dapat dibentuk untuk mengadvokasi tujuan tertentu, seperti hak asasi manusia, atau untuk melaksanakan program di lapangan, seperti bantuan bencana. Mereka dapat memiliki keanggotaan mulai dari lokal hingga global (Charnovitz, 1997: 186). Pada tataran fungsional kekuatan masyarakat sipil setidaknya menjalankan lima fungsi yakni pengumpulan dan penyebaran informasi, konsultasi pengembangan kebijakan, implementasi kebijakan, penilaian dan pemantauan dan advokasi untuk keadilan lingkungan. Relasi CSO dengan pemerintah itu dapat terlihat seperti bagan di bawah ini.



2. Kolaborasi Tata Kelola Pemerintahan (*Collaborative Governance*)

Model kolaborasi pemerintahan semakin variatif dan berkembang. Ini bisa ditelisik melalui beberapa sektor yang ditangani seperti pengelolaan sekolah berbasis situs, perizinan masyarakat, dewan daerah aliran sungai, negosiasi peraturan, perencanaan kolaboratif, kemitraan kesehatan masyarakat, dan pengelolaan bersama sumber daya alam (C. Ansell and A. Gash, 2008:543). Fakta itu menegaskan bahwa pemerintah memiliki kapasitas dan kemampuan yang terbatas untuk bisa menangani semua persoalan sektor publik.

Definisi hampir serupa disampaikan oleh Balogh (2011) bahwa *Collaborative Governance* merupakan sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan

aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tataran pemerintahan dan atau instansi publik, institusi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak saja. Sementara itu Robertson dan Choi (2010) mendefinisikan *Collaborative Governance* sebagai proses kolektif dan egalitarian di mana setiap partisipan di dalamnya memiliki otoritas substansi dalam pengambilan keputusan dan setiap *stakeholder* memiliki kesempatan yang sama untuk merefleksikan aspirasinya dalam proses (R. A. Febrian, 2016: 203).

Berdasarkan beragam pemahaman kolaboratif tata pemerintahan tersebut, sangat jelas tergambar bahwa setiap kebijakan publik dari pemerintah menuntut dukungan dan partisipasi publik. Keterlibatan publik sekaligus juga mengindikasikan bahwa apa yang dikerjakan oleh pemerintah sejatinya semua juga untuk kepentingan masyarakat.

3. Komunikasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik juga dipengaruhi oleh beberapa faktor baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri. George C. Edward III dalam Nurjaman dan Umam (2012: 322) mengemukakan model implementasi kebijakan publik, yaitu (a) komunikasi (*communication*), (b) sumber- sumber (*resources*), (c) kecenderungan atau tingkah laku (*dispositions*), (d) struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Dari empat faktor tersebut komunikasi sangat berperan penting dalam distribusi pesan dari sumber ke khalayak. Komunikasi merupakan salah satu faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik. Kegiatan komunikasi untuk memastikan apakah implementasi sudah sesuai dengan isi kebijakan publiknya atau belum (Sidauruk, P. Lucas, 2014). Maka dalam konteks menghadapi situasi pandemi yang serba tidak pasti kapan selesainya, pemerintah dituntut minimal merumuskan komunikasi kebijakan yang transparan dan berkeadilan (Quinn, S. Crouse, 2008). Prasyarat ini penting dipenuhi, karena setiap situasi pandemik seperti ini terjadi kerap kali disertai tsunami informasi yang disusupi informasi sesat (A. Abd-Alrazaq et al., 2020). Jika proses komunikasi tidak transparan, dapat dipastikan pemerintah menghadapi dilema ketidakpercayaan publik (Purnamasari Dian, 2020).

4. Relasi Negara dan Masyarakat

Tata kelola pemerintahan yang baik mesti tercermin pada praktik birokrasi pemerintahannya yang berkualitas, profesional dan memiliki semangat pelayanan publik. Fakta itu bisa diproduksi melalui pola relasi negara dan masyarakat apa yang dipilih. Menurut Kerkvliet (2018) terdapat tiga model pola relasi. Pertama pola relasi negara dominan, di mana negara penentu segalanya atau *dominating state*. Kedua pola kekuatan masyarakat bisa memengaruhi kebijakan negara melalui organisasi atau disebut *mobilizational authoritarianism*; atau *state corporatism*. Dan ketiga pola membangun keseimbangan negara dan masyarakat. Pemikir politik lain menyebut relasi negara-masyarakat dalam bingkai *strong state* dan *weak state* (Kravchenko, I, 2007).

Tiga pola relasi tersebut juga mengindikasikan pilihan sistem politik suatu negara. Semakin demokratis sebuah negara, hak rakyat juga semakin diakui. Sebaliknya ketika negara begitu kuat dan dominan, maka peran kekuatan sipil untuk terlibat juga lemah. Pada konteks Indonesia yang demokratis, rakyat relatif memiliki kemampuan untuk melakukan kontrol apa pun yang dilakukan oleh negara.

C. Desain Penelitian

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan menggunakan paradigma konstruktif/interpretatif. Phenomenografi adalah pendekatan penelitian yang dirancang untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tertentu tentang berpikir dan belajar. Ini awalnya dikembangkan oleh sebuah kelompok penelitian di Departemen Pendidikan, Universitas Gothenburg, Swedia. Kata “fenomenografi” diciptakan pada tahun 1979 dan muncul dalam bentuk cetak untuk pertama kalinya dua tahun kemudian (Priyowidodo, G, 2019).

Phenomenografi lebih tertarik pada isi pemikiran daripada psikologi tradisional. Psikolog tertarik untuk mempelajari bagaimana orang melihat dan konsep dunia. Namun, fokus mereka biasanya pada tindakan persepsi atau konseptualisasi itu sendiri, dan tujuan mereka adalah untuk mencirikan proses persepsi dan pemikiran secara umum. Phenomenographers tidak membuat pernyataan tentang dunia seperti itu, tetapi tentang konsepsi orang-orang di dunia. Menurut Merton (1986) fenomenografi terdiri dari tiga hal: *Pertama*, fokus pada minat.

Kedua, berorientasi pada konten. Dan *ketiga*, menggambarkan konsepsi dari berbagai aspek realitas mereka. Sampel yang digunakan dalam studi fenomenografis adalah *purposive* (yaitu sampel non-acak di mana responden secara khusus dipilih).

Teknik koleksi data dilakukan melalui wawancara dengan pertanyaan yang mendorong orang yang diwawancarai untuk fokus guna menggambarkan pengalaman mereka tentang fenomena yang dialami. Subjek penelitian yang dipilih *purposive*. Meliputi (1) individu yang mewakili pemerintah lokal/Pemkot Surabaya, (2) Organisasi Masyarakat Sipil/Satgas Wani Jogo Kampung dan (3) warga masyarakat (mantan pasien terpapar Covid-19).

Pertanyaan yang digunakan adalah “memberi keleluasaan menceritakan konsep pengalamannya. Pertanyaan individu berfokus pada variasi konsepsi pengalaman langsung. Selama wawancara, harus dipastikan bahwa pewawancara tidak membiarkan pengalaman dan konsepsinya sendiri sehingga bisa mengarahkan wawancara. Hasil wawancara ditranskripsi dan disimpan dalam *flash disk*. Transkrip kemudian dikumpulkan, karena fokus penelitian adalah berbagai konsepsi yang dikumpulkan dari semua orang yang diwawancarai, dan tidak hanya terkait konsepsi yang diungkapkan oleh satu individu semata. Selama wawancara, setiap variasi dalam konsepsi yang diungkapkan oleh orang yang diwawancarai dianggap sah dan direkam. Visualisasi tahapan fenomenografi sebagai berikut:

Langkah/Tahapan Fenomenografi



Sumber: Merton (2004; Priyowidodo, 2019)

Analisis dalam penelitian ini menggunakan analisis tematik melalui proses koding dengan bantuan aplikasi olah data NVIVO 12 sebagai alat analisis kualitatif.

Uji keabsahan data dengan triangulasi sumber dan teori. Adapun alur penelitian dilakukan sebagai berikut:



Daftar Pustaka

- [1] Kemenkes, “www.Covid-19.kemendes.go.id,” *Covid-19.kemendes*, Jakarta, Sep-2020.
- [2] M. Nasruddin, “Gubernur Ajak Organisasi Sosial dan PTS Ikut Serta Penanganan Covid-19,” April, 2020.
- [3] F. P. Fidrian Pangemanan, Johnny Lumolos, “Partisipasi Organisasi Kepemudaan dalam Pengawasan Pembangunan Desa Lompad Kecamatan Ranoyapo Kabupaten Minahasa Selatan,” *Dev. Resour. Manag. Rev.*, vol. 1, no. 1, pp. 42–51, 2020.
- [4] A. B. Muh Kamim, “Peran Organisasi Masyarakat Sipil dalam Proses Perintisan Sistem Informasi Desa di Kalibening Dukun Magelang Jawa Tengah [The Role of Civil Society Organizations in Pioneering Village Information System in Kalibening, Dukun, Magelang, Central Java],” *J. Polit. Din. Masal. Polit. Dalam Negeri dan Hub. Int.*, vol. 10, no. 2, pp. 183–203, 2019.
- [5] A. Barros and S. Taylor, “Think Tanks, Business and Civil Society: The Ethics of Promoting Pro-corporate Ideologies,” *J. Bus. Ethics*, vol. 162, no. 3, pp. 505–517, 2020.

- [6] H. N. Hakimovich, R. R. Khodiyevna, M. O. Mustafakulovna, and A. S. Narzulloevna, "Education system mission in the conditions of civil society development," *J. Crit. Rev.*, vol. 7, no. 5, pp. 832–837, 2020.
- [7] P. Åberg, S. Einarsson, and M. Reuter, "Organizational Identity of Think Tank(er)s: A Growing Elite Group in Swedish Civil Society," *Polit. Gov.*, vol. 8, no. 3, pp. 142–151, 2020.
- [8] D. C. Esty and M. H. Ivanova, *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*. 2002.
- [9] C. Ansell and A. Gash, "Collaborative governance in theory and practice," *J. Public Adm. Res. Theory*, vol. 18, no. 4, pp. 543–571, 2008.
- [10] R. A. Febrian, "Collaborative Governance In The Development Of Rural Areas (Review of the Draft and Regulation)," *Wedana*, vol. II, pp. 200–208, 2016.
- [11] P. Lucas Sidauruk, "Peranan Komunikasi Dalam Implementasi Kebijakan Pusat Layanan Internet Kecamatan (Kasus Di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung)," *J. Penelit. Pos dan Inform.*, 2014.
- [12] S. Crouse Quinn, "Crisis and emergency risk communication in a pandemic: a model for building capacity and resilience of minority communities.," *Health Promot. Pract.*, vol. 9, no. 4 Suppl, 2008.
- [13] A. Abd-Alrazaq *et al.*, "Free Communication Fake News in the Context of the Covid-19 Pandemic," *Int. J. Environ. Res. Public Health*, vol. 22, no. 4, pp. 1–11, 2020.
- [14] Dian Dewi Purnamasari, "Komunikasi Publik Pola Komunikasi Pemerintah Selama Pandemi Covid-19 Picu Ketidakpercayaan Publik," *Kompas*, Jakarta, 2020.
- [15] B. J. T. Kerkvliet, "An approach for analysing state-society relations in vietnam," *Sojourn*, vol. 33, no. 5, pp. S156–S198, 2018.
- [16] I. I. Kravchenko, "State and society," *Vopr. Filos.*, vol. 10, no. 7, pp. 19–35, 2007.
- [17] K. Stuvøy, "'The Foreign Within': State–Civil Society Relations in Russia," *Eur. - Asia Stud.*, vol. 72, no. 7, pp. 1103–1124, 2020.

- [18]G. Priowidodo, “Millennial Generation Conception about Islamophobic, De-radicalization and Communication Process Based on Multicultural Education: A Phenomenography Study,” *J. Gouverment Polit. atau J. Stud. Pemerintah.*, vol. 10, no. 3, pp. 208–222, 2019.
- [19]F. Marton, “Phenomenography: A research approach to investigating different understandings of reality,” *Qual. Res. Educ. Focus Methods*, vol. 21, no. 3, pp. 141–161, 2004.

BAB 3

HUBUNGAN NEGARA DENGAN *CIVIL SOCIETY*

A. Pendahuluan

Gagasan tentang konsep *civil society* selalu menarik jika dipertentangkan dengan konsep kekuasaan negara. Asumsi dasar yang melatarbelakangi adalah negara diasosiasikan sebagai pihak yang mempertahankan *status quo*, konservatif dan anti pembaharuan. Sebuah kenyataan yang tentunya berseberangan dengan *civil society* yang berperan sebagai pihak yang ingin melakukan reformasi, menentang *status quo* kekuasaan serta berusaha mendapatkan kesejajaran dalam kepemilikan hak-hak politik dengan penguasa.

Oleh sebab itu, menurut Pelczynski (dalam Ryaas Rasyid, 1997:4), pemisah konseptual antara negara dan masyarakat merupakan salah satu di antara beberapa permasalahan yang menjadi perhatian Hegel di dalam fisafat sosial politiknya. Pemahaman pandangan Hegel terhadap *civil society* secara kuat berhubungan dengan fenomena masyarakat borjuasi Eropa (*bürgerliches Gesellschaft*) yang proses pertumbuhannya ditandai oleh proses perjuangan untuk melepaskan diri dari dominasi negara. Masyarakat sipil mengidealkan terciptanya suatu ruang gerak yang menjadi *domain* masyarakat, di mana intervensi negara ke dalamnya merupakan sesuatu yang tidak sah atau *illegitimate*.

Dengan kenyataan seperti itu maka hubungan antara negara dan kekuatan *civil society* selalu diwarnai oleh dinamikanya tersendiri. Pada

kurun waktu tertentu kekuasaan negara begitu dominan sehingga amat membatasi ruang gerak kekuatan sipil untuk melaksanakan perannya. Akan tetapi, pada masa yang lain, *civil society* karena kemampuan mengkonsolidasikan dirinya secara kohesif ternyata bisa pula menumbangkan hegemoni negara guna melakukan reformasi yang dianggap perlu.

B. Konsep “*Civil Society*”

Sebagai sebuah konsep menurut Hikam (1996,1-3), *civil society* berasal dari proses sejarah masyarakat Barat. Akar perkembangannya dapat dirunut mulai Cicero dan bahkan, menurut Manfred Riedel, lebih ke belakang sampai Aristoteles. Yang jelas, Cicerolah yang memulai menggunakan istilah *societes civilis* dalam fisafat politiknya. Dalam tradisi Eropa sampai abad ke-18, pengertian *civil society* dianggap sama dengan pengertian negara yakni suatu kelompok/kekuatan yang mendominasi seluruh kelompok masyarakat lain. Jadi istilah-istilah seperti *koinonia politike*, *societas civilis*, *societe civile*, *buergerliche gesellschaft*, *civil society* dan *societa civile* dipakai secara berganti-gantian dengan *polis*, *civitas*, *etat*, *staat*, *state* dan *stato*. Maka ketika Rousseau menggunakan istilah *societes civile*, ia memahaminya sebagai negara yang salah satu fungsinya adalah menjamin hak milik, kehidupan dan kebebasan para anggotanya.

Tetapi dalam perkembangan selanjutnya konsep tersebut ternyata tidaklah terlampau *rigid* untuk bisa dipahami. Bahkan beberapa kalangan ilmuwan sosial pun memiliki terminologi sendiri-sendiri untuk lebih jauh mengerti konsep tersebut. Kendati semula antara negara dan *civil society* merupakan dua hal yang selalu saling dipertukarkan tanpa menimbulkan problem, ternyata seiring dengan proses pembentukan sosial dan perubahan-perubahan struktur politik di Eropa sebagai akibat pencerahan (*Enligh-tenment*) dan modernisasi dalam menghadapi persoalan duniawi, yang keduanya turut mendorong tergusurnya rezim-rezim absolut. Para pemikir politik yang memelopori perbedaan ini antara lain para filsuf pencerahan Skotlandia yang dimotori oleh Adam Ferguson dan beberapa pemikir Eropa seperti Johann Forster, Tom Hodgkins, Emmanuel Sieyes, dan Tom Paine.

Begitupun dalam tahap berikutnya, konseptualisasi *civil society* ini malah diposisikan sebagai antitesis dari *state*. Dalam studi E. Gyimah-

Boadi (1996) di beberapa Negara Afrika amat jelas tergambar bahwa kekuatan *civil society* di sana yang diwakili oleh institusi gereja, aktivis prodemokrasi, gerakan mahasiswa, kalangan NGO mengambil posisi terang-terangan berhadapan dengan kekuasaan *state* yang konservatif. Dengan demikian, betapa pun pada awalnya dua konsep tersebut dipersamakan perannya, namun tidak dipungkiri bahwa misi juga mereka berbeda.

Namun begitu secara garis besar jika dikaji lebih jauh tentang konsep *civil society* ini ditemukan dua aliran besar yang selama ini menjadi panutan. Yakni aliran yang dikembangkan Hegelian-Marxian yang berintikan bahwa kekuatan *civil society* kendati menekankan kemandirian namun juga perlu kontrol baik lewat kontrol hukum, administratif, maupun politik. Aliran kedua adalah aliran reaksionis terhadap pemikiran Hegel tersebut yang dipelopori oleh pemikir Robert Mohl, J. S. Mills, Anne de Stael dan Alexis de'Tocqueville. Jika konsep pertama memberi posisi unggul terhadap negara, kelompok pemikir yang kedua ini justru sepatat untuk mengembalikan dimensi kemandirian dan pluralitas dalam *civil society*. Bahkan menurut de'Tocqueville, kekuatan politik dan *civil society*-lah yang menjadikan demokrasi di Amerika mempunyai daya tahan. Dengan terwujudnya pluralitas, kemandirian, dan kapasitas politik dalam *civil society*, akan tercipta kekuatan yang mengontrol kekuatan negara.

Oleh karena itu, sebagai panduan dalam memahami konsep *civil society* artikel ini akan merujuk terminologi yang dikemukakan oleh de'Tocqueville. *Civil Society* didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan antara lain: kesukarelaan, keswasembadaan, dan keswadayaan, kemandirian tinggi berhadapan dengan negara dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.

C. Hubungan Negara dan *Civil Society*

Bertolak dari terminologi yang dijelaskan oleh de'Tocqueville tersebut dapatlah kiranya dipahami bagaimana kemudian dilihat relasi negara dengan kekuatan *civil society* untuk beberapa kasus kajian.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Douglas Saltmarshe (1996: 387-398) di kawasan Asia Tengah ditemukan fakta empirik bahwa

munculnya kesadaran warga masyarakat ternyata tidak bisa datang dengan sendirinya. Tetapi lebih banyak distimulasi oleh peran yang dimainkan oleh institusi-institusi NGO-NGO. Dengan semakin tumbuh dan menguatnya kesadaran rakyat, membuka peluang yang lebih lebar terhadap peningkatan kesejahteraan warga. Ujungnya adalah partisipasi warga baik di bidang politik maupun sosial yang mengindikasikan kenaikan.

Negara yang semula hanya memainkan peran pasif dalam pengertian tidak membuat upaya yang sungguh-sungguh agar warga negaranya sadar akan hak-hak politik mereka, dengan keterlibatan aktif kalangan LSM-LSM sebagai kekuatan *civil society* dipaksa untuk mau memberikan kesempatan yang lebih luas lagi kepada warga negaranya.

Dalam konteks negara Rusia yang bersistem politik totaliter tersebut memang amatlah sulit mengharapkan bahwa rakyat Rusia diberikan kebebasan yang agak longgar baik dalam bidang politik, kultural maupun sosial. Kontrol yang sangat kuat dari Politbiro Partai Komunis Rusia hampir di seluruh sendi kehidupan masyarakat, memaksa rakyat melepaskan hak-hak individunya yang paling asasi sekalipun demi kepatuhan kepada rejim yang berkuasa.

Di tengah-tengah situasi semacam itulah, kehadiran NGO-NGO di sana khususnya yang bergerak dalam penanganan krisis Laut Aral menemukan relevansinya. Oleh sebab itu, tentu saja tantangan berat dihadapi oleh kalangan aktivis NGO-NGO ini ketika ingin melakukan 'perlawanan' kepada hegemoni negara sebab di Rusia hanya dikenal satu organisasi politik yakni Partai Komunis. Di luar partai tersebut, tidak diizinkan organisasi apa pun untuk hidup di negara itu.

Maka sebetulnya apa yang ditempuh oleh aktivis NGO Lingkungan Hidup tersebut tidak lain adalah juga mencerminkan kegigihan perjuangan *civil society* terhadap dominasi kekuatan negara. Secara perlahan karena ada dukungan yang kuat dari pihak PBB (*UNEP = United Nations of Environment Program*), Bank Dunia maupun LSM-LSM dari luar negeri perjuangan mereka atas penindasan rezim totaliter tersebut pun membuahkan hasil.

Dalam perspektif yang tidak jauh berbeda, studi yang dilakukan oleh E. Gyimah-Boadi (1996) menunjukkan bahwa proses demokratisasi khususnya di beberapa Negara Afrika tersebut adalah mustahil jika atas

inisiatif murni dari elite politik yang berkuasa. Iklim serta sistem politik yang demokratis muncul oleh sebab ada perjuangan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang sadar akan keberadaan mereka melawan kekuasaan yang sewenang-wenang.

Sekelompok orang itulah yang sebenarnya menjadi 'motor penggerak' lahirnya kekuatan *civil society*. Yang sudah barang tentu tingkat keberhasilan mereka memiliki derajat yang berbeda-beda. Perjuangan *civil society* guna melakukan demokratisasi malah pernah sampai pada jalan buntu (*stalemate*) sebagaimana terjadi di Nigeria, Zaire. Sedang di Burkina Faso, Kamerun, Ghana, Kenya, dan Togo masih penuh ambiguitas. Tetapi yang agak lebih berhasil bisa ditemukan di negara-negara seperti Benin, Malawi, Afrika Selatan, dan Zambia.

Pemeran *civil society* inipun umumnya selalu dikendalikan kalangan terdidik. Di Ghana, Kenya dan Togo mereka yang berperan berasal dari asosiasi-asosiasi peng-acara kelas menengah, profesor perguruan tinggi dan aktivis mahasiswa. Di Kenya malah yang bertindak sebagai penentang keras kekuasaan authoritarian Presiden Daniel arap Moi adalah Dewan Gereja Nasional Kenya (*The National Council of Churches of Kenya*). Di Republik Benin sebuah negara yang berbahasa Prancis yang memainkan peranan adalah pekerja sipil, guru hingga pedagang yang mendemo untuk segera mengakhiri kekuasaan autokrasi serta pengelolaan ekonomi yang salah.

Dengan fakta-fakta sedemikian itu semakin memperjelas tesis bahwa kekuatan *civil society* betapa pun mereka digerakkan oleh sekelompok kecil warga masyarakat, jika mereka berjuang demi kepentingan rakyat yang tertindas tidak mustahil bisa menumbangkan sebuah rezim yang korup dan tidak menghargai HAM.

Perkembangan *civil society* khususnya di Uni Soviet (sebelum bubar) dan beberapa negara Eropa Tengah (*Central Europe*) juga sudah mulai menguat seiring dengan semakin meningkatnya kemenangan kelompok solidaritas di Polandia periode 1980-1981. Analisis lebih jauh tentang ini bisa ditelusuri melalui kajian yang dilakukan oleh Marcia A. Weigle and Jim Butterfield (1992) yang mengemukakan bahwa baik di Eropa Tengah (Polandia, Hongaria maupun Czechoslovakia) dan di Soviet kekuatan *civil society* muncul adalah melalui kalangan reformis yang berusaha melakukan 'perlawanan' terhadap penguasa tunggal Partai Komunis.

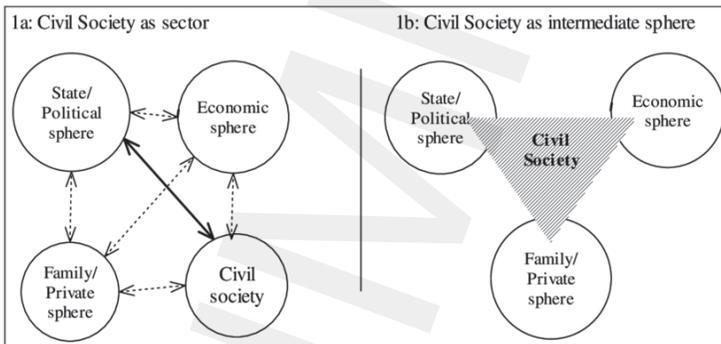
Namun begitu, kekuatan *civil society* sebagaimana yang terjadi di negara-negara satelit Soviet tersebut memang tidak begitu saja mapan. Sekurangnya ada empat tahap perkembangan yang dilakukan yakni tahap *defensive* di mana secara privat individu dan kelompok-kelompok independen baik aktif maupun pasif mempertahankan otonomi mereka melawan partai negara. Tahap *emergent* di mana kelompok-kelompok atau gerakan-gerakan sosial independen berupaya mencari batasan tujuan dalam memperluas ruang publik yang didapatkan melalui reformasi partai negara. Tahap *mobili-zational* di mana kelompok-kelompok dan gerakan-gerakan independen berupaya meruntuhkan legitimasi partai negara melalui serangkaian bentuk-bentuk pemerintahan alternatif dengan mempolitisir masyarakat. Tahap *institutional* di mana pemimpin memperoleh dukungan secara publik untuk membuat undang-undang guna menjamin aksi sosial mereka berkaitan dengan hubungannya antara negara dan masyarakat yang diatur melalui pemilihan yang bebas.

Ternyata peran *civil society* untuk dua tahap pertama memang belumlah dirasakan benar, sebagai pihak yang mampu memperjuangkan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Tetapi kesadaran rakyat sudah mulai bangkit, sehingga mempermudah implementasi dua tahap lanjutannya. Baik di Eropa Tengah maupun di masa Rusia sekarang ini atau peneliti menyebutnya dengan istilah *posttotalitarianism* kekuatan *civil society* secara sadar memang berperan aktif dalam upaya merekonstruksi relasi baru negara-rakyat dalam suasana saling menghargai.

Terdapat beberapa model pola hubungan CSO dengan negara, tergantung pola penekanan apa yang dipilih. Gambar berikut adalah pola hubungan yang bisa menggambarkan secara jelas posisi dan peran yang bisa dimainkan oleh masing-masing sektor.



Model 1: Turner (2016)



Model 2: Spurk (2008)

Berdasarkan studi lapangan yang dipaparkan di atas sangat jelas terlihat bahwa kekuatan *civil society* itu selalu muncul dan terbentuk sebagai reaksi yang sadar atas ketidakmampuan negara mengakomodasi segenap kepentingan rakyat dan yang bahkan melakukan eksploitasi kemerdekaan atas hak-hak asasi mereka selaku manusia.

Negara sebagaimana dipahami oleh J.J. Roseeau yang mestinya bertindak sebagai penjamin dan pemberi rasa aman telah mengalami pergeseran fungsi. Sebab itu untuk mengembalikan fungsi fitrahnya harus ada semangat gugatan balik yang diwujudkan dalam bentuk perjuangan masyarakat sipil. Hanya dengan cara demikian relasi negara dan masyarakat sebagai warga negaranya akan menampilkan

keterkaitan kooperasi yang sejajar tanpa ada unsur dominasi superior dengan memperlambat kekuasaan negara secara tak terkendali. Betapapun begitu kontrol negara tetap penting sebagaimana pendapat Hegel, tetapi tidak niscaya teramat ketat sehingga tidak memberikan kelonggaran berimprovisasi. Jika sekali waktu nanti *civil society* tidak lagi mampu menyuarakan visi dan misi dasarnya boleh jadi ia sudah terperangkap bahkan terkubur dalam liang apa yang disebut Michael W.Foley dan Bob Edwards maupun Jeffrey C. Alexander (1997, 115-134) sebagai realitas *the Paradox of Civil Society*.

D. Penutup

Pola relasi negara dan masyarakat di mana pun selalu dalam kondisi bertumbuh. Seberapa besar tingkat pertumbuhan sangatlah tergantung pada dua dimensi utama. *Pertama*, bagaimana negara (*state*) dan kekuatan *civil society* mampu merespons perkembangan yang ada. Dan kedua, bagaimana faktor-faktor eksternal memberikan bobot dan pengaruhnya.

Terhadap dua dimensi di atas akan mudah diketahui pola relasi macam apa yang akan dikembangkan dalam kaitan hubungan antara *state* dan *civil society* tersebut. Ada tiga model yang umum dijadikan pola relasi. *Pertama*, pola *state centris* yakni menempatkan *state* pada posisi amat kuat dan rakyat pada kedudukan yang sub-ordinat. Pola macam ini sangat tidak apresiatif terhadap hak-hak sipil warga. Corak pemerintahan yang dikembangkan cenderung otoriter.

Kedua, pola *civil society centris*. Lahirnya pola ini sebagai gugatan terhadap dominasi negara atas warganya. Kontributor utama munculnya pola ini adalah adanya proses demokratisasi yang sangat luas berkembang di era 1980 s.d 1990-an. Hampir tidak ada tempat bagi negara yang masih bercokol pada sistem pemerintahan yang otoriter. Disadari atau tidak jika negara tidak mau teralienasi dan terisolasi dari percaturan politik global, mau tidak mau harus berani mengambil sikap *welcome* terhadap segala bentuk perubahan tersebut.

Terlebih lagi gelombang arus informasi (*spill of information*), yang terus mengalir sampai ke wilayah paling pelosok sangat memberi stimulasi bagi munculnya kesadaran-penyadaran hak-hak sipil warga. Kekuatan informasi ini (*informative power*) cenderung mengkristal dan

berperilaku sebagai *the spirit of struggling* dalam mengartikulasikan kepentingan *civil rights*. Dalam konteks demikian posisi *state* tetap akan defensif. Perubahan akan muncul jika stamina aktor-aktor pengerak kekuatan *civil society* tetap prima sekaligus mampu berkolaborasi dengan berbagai kelompok penekan yang lainnya. Jika bentuk kolaborasi ini secara konsisten dipertahankan, *state* pertama-tama akan akomodatif dan tidak menutup kemungkinan justru kekuatan sipil ini amat dominan. Pada sisi ini kekuatan *civil society* akan menemukan jati dirinya sebagai entitas sebuah *state* yang kehadirannya harus diperhitungkan dan negara meski tidak pada posisi '*soft state*' tetapi tidak lagi mengukuhkan asumsi konservatif bahwa *state* adalah tahu segalanya yang terbaik bagi warganya.

Pola relasi yang ketiga adalah pola kombinasi antara *state* dan *civil society*. Mereka meski secara faktual bisa saling diperhadapkan tetapi secara substansial keduanya memiliki kesamaan ide, tetapi berbeda dalam eksekusinya. Harus dipahami bersama bila posisi negara amat lemah dan *civil society* kuat atau posisi *civil society* lemah dan *state* kuat, pada dasarnya memiliki konsekuensi masing-masing. Negara yang lemah memiliki kecenderungan kehilangan jati dirinya. Secara politik dan ekonomi ini amat merugikan, terlebih dalam konteks hubungan internasional. Begitupun jika *civil society*-nya kuat maka negara akan kehilangan '*dignity*'-nya di hadapan rakyat ataupun masyarakat internasional. Pada tataran ini, negara kehilangan kemampuan kontrol pada banyak aspek kehidupan. Hal demikian juga tidak akan kondusif, bagi munculnya kekuatan-kekuatan yang tidak sepaham dengan pemerintahan.

Memang amat rasional bila negara dan *civil society* tersebut ditempatkan pada posisi yang memiliki keseimbangan peran baik secara sosial, politik dan ekonomi. Dengan demikian, negara akan terkontrol oleh kekuatan alternatif yang tumbuh dari masyarakat. Secara formal memang DPR/DPRD sebagai institusi legislatif memiliki fungsi pengawasan, tetapi kontrol langsung dari masyarakat tetap penting sebagai kekuatan agregasi yang secara undang-undang juga diizinkan.

Dari tiga pola relasi seperti di atas, lantas muncul pertanyaan, pola relasi mana yang terbaik diimplementasikan? Subbab ini bertujuan menggambarkan secara umum plus-minus tiga pola relasi tersebut tetapi tidak bermaksud untuk mengajukan pola relasi mana yang paling

tepat. Mengapa? Setiap negara memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Karakteristik itu menentukan arah kepentingan apa yang ingin ditonjolkan pada setiap pilihan yang diambil. Misalnya Cina, Korea Utara, Vietnam, Myanmar dan Singapura pada tataran tertentu, senang tidak dengan semakin bertumbuhnya kelompok *civil society* di negara mereka, tentu tidak. Ini terbukti dengan banyak penekanan bahkan penindasan terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang berani menyuarakan suara oposisi terhadap pemerintahnya.

Indonesia barangkali memiliki kekhasan tersendiri. Masa Orde Baru (1966-1998) kekuatan *civil society* memang agak sulit bertumbuh. Tetapi ruang yang sempit itu tetap saja digunakan semaksimal mungkin untuk bersuara lantang oleh kekuatan-kekuatan sipil. Mereka tahu risikonya, namun demikian tetap tidak peduli. Masa Reformasi (1998-sekarang/2021) berbeda lagi, kekuatan *civil society* tumbuh massif di mana-mana, namun seolah orientasi mereka sudah bergeser bukan ke arah perjuangan pemihakan kepada masyarakat tetapi sudah banyak yang bergeser ke arah memperjuangkan proyek-proyek pengajuan proposal kegiatan. Kata 'sudah banyak' itu penting mendapat penajaman, sebab masih ada sebagian yang konsisten berjuang untuk kepentingan rakyat yang terpinggirkan.

Indonesia di masa pascareformasi membuka ruang untuk kehadiran kekuatan *civil society*, tetapi harus tetap dalam koridor NKRI harga mati. Ini sangat penting untuk Indonesia yang pluralis. Sekalipun negara memberikan kebebasan berserikat dan berkumpul untuk membentuk organisasi sosial kemasyarakatan namun jika akhirnya mengkhinati keragaman dan tidak sesuai semangat Pancasila maka harus segera ditindak. Negara perlu cepat mengambil tindakan agar jangan sampai organisasi ini membesar dan negara kehilangan kontrol. Jika itu terjadi maka Indonesia bisa menjadi negara yang lemah sebab tidak mampu lagi mengawasi dan mengambil tindakan preventif terhadap bahaya disintegrasi yang dipicu ragam sentimen.

Daftar Pustaka

- [1] Z.A. Pelczynski (ed.), *The State and Civil Society: Studies in Hegel Political Philosophy*, (Cambridge England: Cambridge University Press, 1984) h.1 dikutip dalam M. Ryaas Rasyid, “Perkembangan Pemikiran Masyarakat Kewargaan (Tinjauan Teoritik)”, *Jurnal Ilmu Politik* 17 hal. 4.
- [2] Mohamad AS Hikam, *Demokrasi Dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES, 1996), hal. 1-3.
- [3] E.Gyimah-Boadi, “Civil Society In Africa” dalam *Journal of Democracy* April 1996 Vol.7 No 2 hal. 118-132.
- [4] Douglas Saltmarsh, “Civil Society And Sustainable Development In Central Asia” dalam *Central Asia Survey*, Vol.15 No.3/4 Tahun 1996 hal. 387-398.
- [5] Gyimah-Boadi, “Civil....”, hal. 118-132.
- [6] Marcia A.Weigle and Jim Butterfield, “Civil Society in Reforming Communist Regime: The Logic of Emmergence” dalam *Comparative Politics*, Vol. 25 No.1 October 1992 hal. 1-24.
- [7] Uraian lebih jauh tentang *the Paradox of Civil Society* dapat dibaca dalam Michael W.Foley & Bob Edwards, “The Paradox of Civil Society” *Journal of Democracy*, Vol. 7 No.3 July 1996 hal. 38-52 dan Jeffrey C. Alexander, “The Paradoxes of Civil Society” *jurnal International Sociology*, Vol.12, No. 2, June 1997, hal. 115-134.
- [8] Gaby Turner. The Function and Impact of Civil Societies and Civil Society Organizations di akses <https://medium.com/@gabbyturner/the-function-and-impact-of-civil-societies-and-civil-society-organizations-4dc481c8496>
- [9] Christoph Spurk, Understanding Civil Society - History, debates, and contemporary approaches Proofreading accepted by author November, 16th, 2008 Contribution to book Civil Society Peacebuilding diakses dari https://www.researchgate.net/publication/264885895_Understanding_Civil_Society_-_History_debates_and_contemporary_approaches/citation/download

GLOSSARIUM

C	
CSO (<i>Civil Society Organization</i>)	Organisasi masyarakat sipil yakni organisasi yang dibentuk masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan tertentu
Covid-19	Jenis penyakit yang disebabkan oleh <i>virus severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2)</i> . Berasal dari Wuhan Cina, menyebar sejak Desember 2019. Khusus di Indonesia dinyatakan resmi mulai masuk 2 Maret 2020. Covid-19 dapat menyebabkan gangguan sistem pernapasan, mulai dari gejala yang ringan seperti flu, hingga infeksi paru-paru, seperti pneumonia. Covid-19 (<i>coronavirus disease 2019</i>) adalah jenis penyakit baru yang disebabkan oleh virus dari golongan coronavirus, yaitu SARS-CoV-2 yang juga sering disebut virus Corona.

<i>Collaborative Governance</i>	Yakni sebuah proses dan struktur dalam manajemen dan perumusan keputusan kebijakan publik yang melibatkan aktor-aktor yang secara konstruktif berasal dari berbagai level, baik dalam tataran pemerintahan dan atau instansi publik, institusi swasta dan masyarakat sipil dalam rangka mencapai tujuan publik yang tidak dapat dicapai apabila dilaksanakan oleh satu pihak saja.
<i>Collaborative Governance Model</i>	Pertama adalah model yang melihat dari sudut pandang <i>collaborative activity</i> dan <i>collaborative strategy</i> (Agranoff & McGuire, 2003). Model ini dibuat dengan konteks dana pembangunan dan pengembangan kota-kota di Amerika Serikat yang terbagi menjadi beberapa negara bagian dan memiliki otonomi masing-masing. Di Indonesia, analisis model <i>collaborative management</i> bisa diterapkan untuk mengkaji pemerintah daerah.
F	
Framing	Konsep ini didefinisikan sebagai proses ulang informasi dari agenda yang luas ke spesifik dengan menarik perhatian pada beberapa hal sementara mengabaikan yang lain; membuat beberapa masalah lebih menonjol daripada yang lain dan memberi makna dan untuk masalah yang kompleks, tindakan dan peristiwa.
G	
<i>Gatekeeper</i> media,	Yakni kelompok kepentingan dan elite kebijakan (seperti organisasi think-tank) sama-sama aktif dalam menetapkan agenda publik; mereka juga terlibat dalam membingkai tema dominan yang mungkin bertentangan dengan tujuan kepemimpinan kebijakan.

K	
Kampung Wani Jogo Suroboyo (KWJS)	Forum yang diinisiasi untuk terlibat dalam penanganan pandemik Covid-19 oleh Pemkot Surabaya berkolaborasi dengan organisasi warga level Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW). Kampung Wani Jogo Suroboyo (KWJS) dengan empat tugas khusus yakni Wani Sehat, Wani Sejahtera, Wani Jogo dan Wani Ngandani sejak terbentuk 26 Mei 2020 hingga sekarang (November 2021) menjadi garda terdepan kekuatan sipil masyarakat untuk membantu penanganan Covid-19 di Surabaya.
Kebijakan komunikasi	Kebijakan komunikasi setidaknya memiliki 3 bagian penting. Bagian ini dikenal dengan konteks, domain, dan paradigma. Konteks berarti keterkaitan kebijakan komunikasi dengan sesuatu yang melingkupi dirinya seperti politik ekonomi, politik komunikasi, dan lain-lain. Domain kebijakan komunikasi berarti muatan nilai yang dikandung dalam sebuah kebijakan komunikasi seperti globalisasi, ekonomi global, dan lain-lain. Sedangkan paradigma lebih kepada kerangka cita-cita yang menjadikan tujuan kebijakan komunikasi tersebut. (Abrar, 2008: 4).
N	
NGO atau LSM	NGO adalah <i>Non-Governmental Organization</i> dan atau LSM istilah Indonesianya adalah Lembaga Swadaya Masyarakat. Secara konsep berbeda tetapi secara substansi sama, terutama dalam melaksanakan atau mengeksekusi kegiatan di lapangan.

<p>NGO dan Tahap-tahapnya</p>	<p>Pertama adalah LSM Advokasi, kedua yakni LSM Layanan, ketiga LSM Hybrid dan Evolving. <i>Pertama</i>, LSM Advokasi adalah LSM yang bekerja untuk mempromosikan sistem sosial, ekonomi dan politik dan mempromosikan serangkaian kepentingan atau ideologi. <i>Kedua</i>, LSM Pengabdian adalah organisasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat di berupa barang atau jasa, khususnya dalam bidang kemanusiaan. LSM ini dibentuk sebagai respons terhadap krisis politik, tingginya tingkat korupsi dan utang di suatu negara, dan global masalah yang tidak dapat ditangani oleh negara itu sendiri. <i>Ketiga</i>, LSM Hybrid dan Evolving merupakan gabungan antara LSM advokasi dan pelayanan. Salah satu contohnya adalah LSM di bidang pelestarian lingkungan.</p>
<p>P</p>	
<p>Phenomenografi</p>	<p>adalah pendekatan penelitian yang dirancang untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tertentu tentang berpikir dan belajar. Phenomenografi lebih tertarik pada isi pemikiran daripada psikologi tradisional. Menurut Merton (1986) fenomenografi terdiri dari tiga hal: Pertama, fokus pada minat. Kedua berorientasi pada konten. Dan ketiga, menggambarkan konsepsi dari berbagai aspek realitas mereka. Sampel yang digunakan dalam studi fenomenografis adalah purposive (yaitu sampel non-acak di mana responden secara khusus dipilih).</p>

Phenomenographer	Individu atau peneliti yang secara konsisten menggunakan metode penographi dalam setiap penelitiannya.
Priming	adalah implementasi berbagai frame dan untuk menggerakkan arah untuk opini publik atau perubahan perilaku. Hal ini merupakan eksekusi kebijakan setelah agenda ditetapkan dan pesan dibingkai.
T	
Tahapan <i>Civil Society</i>	Sekurangnya ada empat tahap perkembangan yang dilakukan yakni tahap <i>defensive</i> di mana secara privat individu dan kelompok-kelompok independen baik aktif maupun pasif mempertahankan otonomi mereka melawan partai negara. Tahap <i>emergent</i> di mana kelompok-kelompok atau gerakan-gerakan sosial independen berupaya mencari batasan tujuan dalam memperluas ruang publik yang didapatkan melalui reformasi partai negara. Tahap <i>mobilizational</i> di mana kelompok-kelompok dan gerakan-gerakan independen berupaya meruntuhkan legitimasi partai negara melalui serangkaian bentuk-bentuk pemerintahan alternatif dengan mempolitisir masyarakat. Tahap <i>institutional</i> di mana pemimpin memperoleh dukungan secara publik untuk membuat undang-undang guna menjamin aksi sosial mereka berkaitan dengan hubungannya antara negara dan masyarakat yang diatur melalui pemilihan yang bebas.

V

Varian Covid-19

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh WHO, saat ini ditemukan beberapa varian SARS-CoV-2 penyebab COVID-19. Berikut rincian jenis varian baru tersebut:

Varian Alfa (B.1.1.7) yang pada awalnya ditemukan di Inggris sejak September 2020.

Varian Beta (B.1.351/B.1.351.2/B.1.351.3) yang pada awalnya ditemukan di Afrika Selatan sejak Mei 2020.

Varian Gamma (P.1/P.1.1/P.1.2) yang pada awalnya ditemukan di Brasil sejak November 2020.

Varian Delta (B.1.617.2/AY.1/AY.2/AY.3) yang pada awalnya ditemukan di India sejak Oktober 2020.

Varian Eta (B.1.525) yang penyebarannya ditemukan di banyak negara sejak Desember 2020.

Varian Iota (B.1526) yang pada awalnya ditemukan di Amerika sejak November 2020.

Varian Kappa (B.1617.1) yang pada awalnya ditemukan di India sejak Oktober 2020.

Varian Lamda (c.37) yang pada awalnya ditemukan di Peru sejak Desember 2020.

BIODATA PENULIS



Gatut Priyowidodo, Ph.D. menyelesaikan pendidikan S-1 pada Universitas Hasanuddin Makassar (1992) dan Magister dari PPS Universitas Airlangga (1999). Sementara jenjang pendidikan Doktor/Ph.D-nya di bidang Komunikasi Organisasi diselesaikan pada tahun 2013 pada *Northern University of Malaysia* (UUM) di Kedah-Malaysia. Judul disertasinya adalah: “Communication Pattern and Decision Making in Malaysia’s and Indonesia’s Political Organization”.

Dosen pada Prodi Ilmu Komunikasi UK Petra Surabaya sejak 2006. Tercatat sebagai Assesor BAN PT (Sejak 2016-sekarang), Evaluator Pendirian PS Baru, Reviewer Hibah Penelitian dan Asesor BKD. Pernah memperoleh Toyota Research Grant (1999), Lintrad Grant (Kemristek, 2003). Selain itu sejak 2005, menerima hibah penelitian (*research grant*) dari Kemristek-Dikti RI yakni Hibah Kajian Wanita, Hibah Penelitian Bersaing, Hibah Penelitian Fundamental, Hibah Buku Ajar dan Tahun 2019, menerima hibah Penelitian Dasar Unggulan Perguruan Tinggi (PDUPT) multiyears dengan judul: “Pola Komunikasi Berbasis Media Sosial Sebagai Penentu Strategi Pemasaran Politik Pada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan”.

Beberapa artikel dalam International Journal terindeks SCOPUS/WoS:

1. The Faces of Conflict in a Political Organization: The case of the Indonesia Democracy Party of Struggle (Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan /PDI-P) *Mediterranean Journal of Social Sciences* Vol.No.19, August 2014 (<https://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/4296>)
2. Politics and Organization in Opposition: Patterns of Communication and Decision Making in *Parti Keadilan Rakyat* (the People's Justice Party) of Malaysia *The Social Sciences*, Vol.11 No. 2 February 2016. (<http://medwelljournals.com/abstract/?doi=science.2016.113.119>)
3. SOCIAL MEDIA AND POLITICAL CAMPAIGN Political Communication Strategies in the 2018 East Java Governor Election *Journal of Psychosocial* Vol. 23 (1) 2019 p. 124-136 (<https://www.psychosocial.com/article/PR190220/8775/>).
4. Locality Values within Determination of Regional Head Selection in Indonesian Democratic Party of Struggle *Journal of Critical Review* Vol 6 (6) 2019 p. 262-269 (<http://www.jcreview.com/fulltext/197-1578467425.pdf>)
5. Digital Media Technology as an Instrument for Promotion and Political Marketing in the Era of Industrial Revolution 4.0 Pada the 3rd International Conference on Education and Multimedia Technology (ICEMT 2019, Nagoya-Jepang). (<http://www.ICEMT2019.org>: Proceedings of the 2019 3rd International Conference on Education and Multimedia Technology July 2019 Pages 327-331 (<https://doi.org/10.1145/3345120.3345171>).

Buku sudah terbit

1. *Kiat Sukses Menghadapi Pembimbing Skripsi & Tesis* (Jakarta: Citra Harta Prima, 2005).
2. *Komunikasi Politik dan Komunikasi Organisasi* (Yogyakarta: Andi, 2015).
3. *Model Komunikasi dan Strategi Kebijakan Kesadaran Anti Korupsi* (Yogyakarta: Andi, 2017)
4. *Komunikasi Politik: 160 Memahami dari Sisi Kepribadian dan Pemikiran Politik Soekarno dan Soeharto* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018).
5. *Pola Komunikasi dan Budaya Organisasi Virtual* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2018).
6. *Pengambilan Keputusan dan Strategi Pemasaran Politik* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019).
7. *Etnografi Komunikasi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2020).
8. *Monograf Metode Netnographi, Aplikasi Pada Tiga Riset Lapangan* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2020).



Agusly Irawan Aritonang, kelahiran Lirik, Indragiri Hulu, Riau pada 27 Agustus 1986. Menamatkan pendidikan menengah atas di Pekanbaru, kemudian ia melanjutkan pendidikan Sarjana di Program Studi Ilmu Komunikasi Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tahun 2004 dengan peminatan Mayor Jurnalistik dan Minor Public Relations. Setelah lulus sarjana di tahun 2008, Agusly kemudian melanjutkan pendidikan Pascasarjana di Universitas Gadjah Mada pada tahun 2009 juga di Program Studi Ilmu Komunikasi dengan peminatan Kebijakan Komunikasi. Selama jeda setahun antara 2008 hingga 2009, Agusly bekerja sebagai *freelancer* di salah satu *Event Organizer* di Kota Yogyakarta serta terlibat sebagai asisten penelitian

dari mahasiswa asing (Belanda) yang melakukan riset terkait Pengusaha Lokal Jawa di Yogyakarta.

Pasca menyelesaikan Program Pascasarjana di tahun 2011, proses untuk berkarya berlanjut sebagai dosen tetap di Program Studi Ilmu Komunikasi UK Petra Surabaya sejak 2012 hingga kini. Selama bertugas sebagai dosen di Prodi Ilmu Komunikasi, tugas tugas Tri Dharma rutin dilaksanakan setiap semesternya. Selain melakukan proses pengajaran, beberapa hasil karya penelitian disampaikan dalam pertemuan ilmiah ataupun Konferensi baik Nasional maupun Internasional maupun artikel atau *book chapter* yang terpublikasikan di jurnal maupun buku.

Agusly bersama tim juga berkesempatan memperoleh hibah penelitian maupun pengabdian masyarakat baik secara internal universitas maupun nasional dalam bentuk Hibah DIKTI PDUPDT. Dalam karya pengabdian masyarakat, Agusly juga terlibat dalam kegiatan penyuluhan maupun pemberian materi terkait media dan produksi audio visual di beberapa Gereja di Surabaya dan Sidoarjo, sekolah baik tingkat dasar, menengah maupun atas di Surabaya, Jember, Komunitas maupun Instansi Pemerintahan seperti KPUD Trenggalek. Selama 9 tahun perjalanan kiprah di Universitas Kristen Petra Surabaya selain karier sebagai dosen, Agusly juga tercatat menjalankan tugas sebagai Kepala Laboratorium Televisi dan saat ini masih bertugas sebagai Kepala Bidang Studi Broadcast & Journalism. Untuk tetap menjalin relasi dengan almamater, Agusly saat ini tergabung sebagai salah satu tim editor di Jurnal Ilmu Komunikasi Program Studi Ilmu Komunikasi UAJY sejak 2019.



Desi Yoanita memulai perjalanan sebagai Dosen Prodi Ilmu Komunikasi UK Petra pada 1 November 2007. Ia memperoleh gelar Sarjana dari Prodi Ilmu Komunikasi UK Petra tahun 2006, dengan konsentrasi Jurnalistik. Tahun 2010 perempuan kelahiran 1983 ini menyelesaikan program Magister konsentrasi Media dan Komunikasi dari Universitas Airlangga.

Fokus pengajaran dan penelitian yang selama ini dikerjakan terkait dengan topik jurnalistik, literasi media, komunikasi interpersonal, dan komunikasi keluarga. Dosen yang lahir dan besar di Surabaya ini pernah beberapa kali mendapatkan hibah penelitian dan pengabdian masyarakat dari DIKTI dan mempublikasikan riset-risetnya dalam jurnal SINTA maupun *proceeding* internasional. Desi juga menjadi pemateri literasi media, *public speaking*, dan komunikasi keluarga dalam seminar dan pelatihan yang digelar berbagai komunitas maupun institusi.

