

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Praktik pengeksekusian maupun vonis mati di Indonesia dalam hukuman mati mengalami eskalasi yang signifikan di dalam era koalisi pemerintahan Presiden Republik Indonesia Joko Widodo. Ihwal ini pun tidak terelakkan dalam penolakan grasi dari Presiden Joko Widodo yang diajukan 64 terpidana mati di dalam kasus narkoba. Ia tidak segan-segan langsung menolak sejumlah grasi tersebut (Kompas, 2014). Sikap tersebut ditunjukkan karena Presiden Joko Widodo menilai bahwasanya kejahatan narkoba telah mencelakai generasi penerus bangsa. Hukuman mati yang diberikan kepada terpidana, sampai sekarang pun masih menuai kontroversi dan opini pro-kontra di kalangan masyarakat.

Pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo, Indonesia telah melaksanakan tiga gelombang eksekusi mati dengan total 18 tereksekusi. Pelaksanaan tersebut pada Januari 2015, April 2015, dan yang terakhir pada bulan Juli 2016. Di awal kepemimpinannya, Presiden Joko Widodo memantik bahwa Indonesia telah dihantui oleh 50 orang setiap harinya meninggal karena narkoba (Kompas, 2015). Ketiga gelombang eksekusi mati tersebut dilaksanakan demi mengamankan para generasi muda. Dengan demikian, eksekusi telah diklaim sebagai perwujudan preventif dan tanggung jawab negara dalam melindungi generasi muda. Selain eksekusi, peningkatan angka vonis mati pun berlanjut pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, padahal dibandingkan pada era Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie hingga Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, rata-rata vonis mati pertahunnya ialah sebanyak 13,13 hukuman mati. Sedangkan, pada masa Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, vonis mati mencapai angka 44,2 pertahunnya. Kenaikan ini mengantongi 236,6 persen (CNN, 2019). Namun, eksekusi pidana mati di era pemerintahan sebelumnya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pun juga menyetujui 16 eksekusi pidana mati. Kejahatan yang dilakukan, tidak semuanya berkaitan dengan narkoba, ada pula kejahatan pembunuhan berantai, terorisme,

hingga kerusuhan Poso, yang terjadi sebelum era reformasi (Merdeka, 2015).

Salah satu alasan hukuman mati masih sering dipakai ialah adanya efek jera dan *deterrence* (penggentar), yang dinarasikan bisa menurunkan tindak kriminal di tempo yang akan datang. Namun, jika ditelisik lebih dalam lagi – efek penggentar ini tidak terbukti secara empiris. Efek penggentar yang diberikan dalam hukuman mati hanyalah sebuah keyakinan argumentatif oleh pemerintah dan kelompok yang tidak melihat bagaimana dampak faktual yang telah disebabkan (Gerber R. J., 2007). Melalui data yang telah dipublikasikan oleh BNN setelah gelombang eksekusi mati tahun 2015, jumlah para pemakai narkoba meningkat. Alasan kesalahan meningkatnya peredaran narkoba ini pun seyogianya tidak hanya menyalahkan para pengedar, tetapi bagaimana pemerintah juga memainkan peran penting dalam memutuskan rantai narkoba. Seolah-olah, pemerintah menutup mata dan tidak menyadari atas dasar apa yang melatarbelakangi kejadian kejahatan tersebut.

Praktik hukuman mati pun memungkinkan terjadinya kekeliruan dan kesalahan dalam pengimplementasiannya serta mengalami *unfair trial*. Apabila ada kesalahan, maka negara tidak mungkin lagi bisa mengembalikan nyawa yang telah dirampas. Hal ini bisa terlihat dalam kasus yang dialami oleh Solomon Akfor, seorang warga Nigeria, yang dieksekusi pada gelombang pertama bulan Januari 2015. Ia didapati telah membawa 73 kapsul heroin dengan berat yang mencapai 1.000 gram. Di pengadilan, dia mengakui kesalahannya karena terlilit oleh hutang, namun ia mendapati *unfair trial*. Sebagai WNA, yang tidak bisa berbahasa Indonesia dan tidak memiliki bahasa Inggris yang baik, Solomon tidak sediakan penerjemah yang bisa berbahasa Nigeria, hanya penerjemah berbahasa Inggris.

Pada gelombang eksekusi mati yang ke II, Zainul Abidin, merupakan WNI yang ditolak grasinya oleh Presiden Joko Widodo. Dia divonis mati dikarenakan memiliki 58,7 kg ganja. Ia merupakan salah satu korban yang mengalami *unfair trial*. Di dalam persidangan, dia mengaku telah memperoleh penyiksaan saat dimintai keterangan dan disuruh mengarang cerita saat pencatatan Berita Acara Pemeriksaan. Dia juga tidak diberikan pendampingan hukum saat awal

pemeriksaan, namun klaim ini tidak ditinjau kembali oleh Majelis Hakim (RMOL Jakarta, 2015). Pada eksekusi gelombang ke-3, Michael Titus, yang divonis hukuman mati dengan alasan membawa 5,8 kg heroin pun mendapati penyiksaan yang dilakukan oleh pihak kepolisian, dengan cara disetrum alat kelaminnya pada saat interogasi (Rappler, 2016).

Selain itu, permasalahan lainnya yang sering terjadi ialah hak-hak terpidana yang sering kali tidak diacuhkan, salah satunya ialah seperti pemberitahuan eksekusi yang minimal diinformasikan 3x24 jam selambat-lambatnya, yang dilandasi oleh Pasal 6 Ayat (1) di dalam UU No. 2/PNPS/1964 yang mengatur mengenai metode pelaksanaan pengeksekusian terpidana mati. Permasalahan ini terjadi pada eksekusi gelombang eksekusi ke-3, Osmane, Freddy Budiman, dan Humpret Jeferson diberikan eksekusi kurang dari 3x24 jam, selain itu ketiga orang tersebut sedang menanti kepastian permohonan grasi dari Presiden Joko Widodo. Sesuai UU No. 5 Tahun 2010 pada pasal 13, hukuman mati tidak boleh diterapkan apabila terpidana sedang menyalurkan grasi kepada pemerintah.

Dibutuhkan sebuah kelompok penekan dalam menangani kejanggalan ataupun kasus malapraktik dari kebijakan hukuman mati di Indonesia. Dengan hadirnya organisasi masyarakat sipil, diharapkan bisa melakukan advokasi untuk mendorong perbaikan kebijakan hukuman mati secara adil dan secara perlahan bisa menghapus hukuman mati di Indonesia. Organisasi masyarakat sipil yang berfokus pada kasus hukuman mati ini pun disebut sebagai Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati (Koalisi HATI). Koalisi ini terbentuk atas kesadaran bersama yang dilandasi oleh kegagalan warisan hingga malapraktik kebijakan hukuman mati yang berada di Indonesia. Koalisi ini merupakan titik awal perjuangan untuk mendorong penghapusan hukuman mati di dalam kebijakan yang diterapkan di Indonesia, hal ini bisa terlihat dari advokasi yang diajukan kepada Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, dengan melaporkan H.M. Prasetyo sebagai jaksa agung yang melanggar peraturan pelaksanaan ketentuan hukuman mati. Hadirnya Koalisi HATI ini merupakan 18 gabungan organisasi masyarakat sipil. Beberapa diantaranya ialah ICJR, Imparsial, ELSAM, LBH Masyarakat, LBH Pers, LBH Jakarta, YLBHI, Kontras, Migrant Care, Gita Eklisia, Persaudaraan Korban Napza Indonesia, dan organisasi masyarakat sipil lainnya.

Koalisi ini mendesak pemerintah untuk melaksanakan sebuah tindakan moratorium di dalam hukuman mati sebagai tahap awal dari penghapusan kebijakan hukuman mati dan melakukan pembatalan rencana eksekusi hukuman mati.

Peran organisasi masyarakat sipil dalam koalisi hapus hukuman mati terhadap kebijakan hukuman mati, bisa terlihat dari advokasi yang diberikan oleh LSM KontraS. Peran yang mereka lakukan ialah melakukan advokasi dan pendampingan hukum kepada terpidana mati. Dalam laporannya, dari upaya advokasi yang telah mereka laksanakan, KontraS telah menemukan fakta terbaru bahwa terpidana yang divonis mati masih berusia 16 tahun. Kejadian ini terjadi pada Yusman Telaumbanua, yang mengalami *unfair trial* dari Pengadilan Negeri Nias pada tahun 2013. Selain itu, strategi advokasi lainnya pun dilakukan oleh Migrant Care. Organisasi Non- pemerintah satu ini berfokus kepada isu ketenagakerjaan. Mereka melakukan advokasi secara litigasi, nonlitigasi, maupun psikologis. Advokasi yang mereka laksanakan dimulai pada tahun 2004, salah satunya advokasi yang mereka lakukan ialah mendampingi buruh migran dalam kasus penyelamatan dari hukuman mati. Melihat banyaknya WNI yang mengalami ancaman hukuman mati ketika bekerja di negara asing. Hal ini terbukti dengan 360 kasus pada tahun 2009-2014 (Arista, 2017).

Melihat banyaknya kasus tersebut, apabila Indonesia masih melanjutkan kebijakan hukuman mati, Indonesia akan mengalami degradasi diplomasi internasional dalam rangka penyelamatan warga negaranya sendiri dari kebijakan politik di luar negeri. Mengingat selama masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, banyak terpidana yang dieksekusi berasal dari Warga Negara Asing (WNA) – jika tidak mempertimbangkan lebih matang, Indonesia akan kehilangan posisi penawaran dalam diplomasi internasional tersebut.

Komitmen yang dilakukan oleh Presiden Joko Widodo dengan masih melanjutkan hukuman mati tentunya bertentangan dengan reaksinya, hal ini bisa terlihat dengan penyesalan Presiden Joko Widodo atas hukuman mati yang diberikan kepada Warga Negara Indonesia (WNI) di Arab Saudi. Walaupun, telah melakukan lobi politik kepada Raja Salman – Tuti Tursilawati, TKI Arab tersebut

tetap menghadapi eksekusi mati. Hak asasi manusia memang vital bagi Indonesia, namun komitmen penghargaan hak asasi manusia itu pun sering kali bertentangan dan gagal. Ketika pemerintah ingin melindungi hak atas hidup warga negaranya, tetapi malah merampas hak atas hidup warga negara asing – telah menunjukkan suatu kemunafikan (McRae D. , 2016).

Menenangkan kebijakan yang saling kontradiksi ini tentu bukanlah sikap yang mudah. Ditambah dengan dukungan yang diberikan oleh internal pemerintah maupun dari eksternal pemerintah. Pernyataan Presiden Joko Widodo disetujui oleh Jusuf Kalla (Wakil Presiden), Kejaksaan Agung, hingga kepolisian, dan Kementerian Hukum dan HAM. Sementara dukungan lainnya pun tidak henti-henti diberikan oleh kelompok kepentingan lainnya, seperti kelompok Nahdatul Ulama, Muhammadiyah, maupun MUI. Pada 2015 pun, Indo Barometer telah merilis opini publik yang menyatakan dukungan terhadap langkah presiden untuk memberikan hukuman mati kepada pengedar narkoba sebesar 84,6% dan yang tidak mendukung hanya 10,3%. Pandangan publik inilah yang memengaruhi penundaan dari penghapusan hukuman mati.

Mayoritas masyarakat pun masih mempercayai hukuman mati sebagai salah satu upaya preventif. Dalam situasi seperti ini, penghapusan hukuman mati dalam waktu yang cepat tidak bisa diberikan begitu saja oleh pemerintah. Kendati demikian, peran organisasi masyarakat sipil, seperti Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati yang harus melakukan strategi advokasi kepada pemerintah maupun masyarakat. Hukuman mati memang melanggar hak atas hidup, ditambah dengan cacatnya sistem peradilan yang adil di Indonesia. Dengan itu, Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati pun juga bekerja sama dengan LSM Hak Asasi Manusia yang tidak bergabung di dalam koalisi, seperti Amnesty Internasional – mendesak pemerintah dalam pemberlakuan moratorium terhadap kebijakan hukuman mati. Dimana moratorium ini sebagai langkah awal untuk meniadakan hukuman mati di Indonesia.

Melihat peliknya implementasi kebijakan hukuman mati di Indonesia, penulis memilih *Advocacy Coalition Framework* (ACF) sebagai kerangka teori dan advokasi sebagai konsep untuk menjawab latar belakang apa yang melandasi

Koalisi HATI untuk mendorong penghapusan hukuman mati dan mengadvokasi isu ini. Lalu, strategi apa yang digunakan oleh Koalisi HATI untuk merealisasikan tujuan penghapusan hukuman mati sebagai kebijakan baru. Jika dikomparasikan dengan teori lain seperti *Network Approach*, proses jejaring yang dimiliki Koalisi HATI perlu memiliki faktor transnasional, nasional, hingga domain kebijakan konteks khusus yang tidak dapat dipisahkan dalam kedua pola tipologi relasi dari jejaring, yaitu distribusi kekuatan (terkonsentrasi maupun fragmentasi), dan tipe interaksi jaringan (konflik, tawar-menawar, dan kerjasama). Begitu juga, gerakan sosial baru dengan model analisis *Resource Mobilization* yang tidak cukup sesuai dengan aktivitas Koalisi HATI karena model yang dianalisis lebih memfokuskan kepada Organisasi Gerakan Sosial.

Dengan menggunakan kerangka kerja *Advocacy Coalition Framework*, Koalisi HATI telah disederhanakan dari puluhan aktor yang ikut dan berkumpul menjadi satu koalisi yang didasari oleh kepercayaan yang dapat dikelola (Sabatier & Jenkins-smith, 1993). Para aktor yang memperjuangkan kepercayaannya pun saling bertarung di dalam subsistem kebijakan ACF. Di dalam subsistem kebijakan pun, ada pemahaman mengenai sumber daya di antara koalisi dan strategi aktor kebijakan dari pemerintah, maupun afiliasi non-pemerintah (Jenkins-Smith H. C., 1999). Para aktor pun akan melakukan usaha dengan berbagai strategi untuk memengaruhi kebijakan publik (Sabatier P. A., 1988) dan kebijakan regulasi negara (Gerber B. J., 2000).

Beberapa penelitian sebelumnya pun banyak yang sudah membahas mengenai Koalisi Masyarakat sipil dengan menggunakan *Advocacy Coalition Framework*. Penelitian yang dilakukan oleh Ramadhan (2020), membahas mengenai kerangka kerja koalisi advokasi terhadap kebijakan pertanahan yang dihadapi oleh koalisi komunitas Tamansari, forum juang, pemerintah kota Bandung, dan PT Sartonia Agung. Penelitian ini berkonsentrasi terhadap strategi yang dilakukan Forum Juang dalam upaya merebut legalitas tanah di Tamansari. Strategi yang dilakukan oleh koalisi advokasi Tamansari ialah dengan melakukan pengorganisasian warga dengan melakukan kampanye dan edukasi terhadap masyarakat di RW 11 Tamansari. Koalisi menyadari bahwa sumber kekuatannya berasal dari dukungan masyarakat sekitar Tamansari. Di lain kesempatan, koalisi juga bekerja sama

dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Selain itu, penelitian lainnya yang ditulis oleh Zulfa Harirah MS (2019) mengenai kerangka advokasi koalisi dalam kebijakan penataan pemukiman bantaran sungai winongo di kota Yogyakarta, ada dua kelompok yang berperan dalam mengadvokasi menata pemukiman di sekitar bantaran sungai Wingongo. Ada Forum Komunikasi Winongo Asri (FKWA) dan Arsitek Komunitas Yogyakarta (Arkong Jogja). Kedua koalisi ini memiliki kepercayaan yang berbeda untuk menyelesaikan permasalahan pemukiman. Kedua koalisi ini memiliki strateginya sendiri dengan memanfaatkan *resources* dan *belief system* yang dimilikinya. FKWA merupakan koalisi peduli sungai yang didirikan melalui inisiatif Pemerintah Yogyakarta, untuk menjembatani masyarakat bantara sungai dan pemerintah. Di sisi lain, Arkong Jogja merupakan LSM yang berdiri untuk memberdayakan masyarakat miskin dan tertinggal. Mereka menjalin hubungan dengan masyarakat bantaran sungai dan mahasiswa perguruan tinggi. Kedua koalisi ini saling bertarung hingga terjadi perselisihan.

Sebenarnya, di masa lalu, ACF pun telah banyak dikritik karena tidak menjelaskan secara menyeluruh mengenai perilaku dan strategi koalisi maupun anggota (Schlager, 1995). Setelah kritikan tersebut, aplikasi kerangka kerja ACF telah berusaha untuk mempelajari mengenai strategi koalisi. Namun, penelitian diskusi teoritis maupun empiris mengenai strategi koalisi belum banyak berkembang (Jenkins-Smith H. , 2014). Kerangka kerja ACF koalisi yang menggunakan berbagai strategi advokasi harus banyak lebih ditelusuri di masa depan (Jenkins-Smith H. , 2014). Sebagai penelitian strategi koalisi yang ada, seperti Crow (2008), Nohrstedt (2011), Elgin dan Weible (2013), dan Gupta (2014). Di dalam penelitian Crow (2008), hak rekreasi air di Colorado, strategi yang penting untuk mencapai adanya perubahan kebijakan ialah dengan membentuk dan adanya pemeliharaan di dalam koalisi. Sedangkan, penelitian Gupta (2014) memfokuskan strategi mobilisasi, protes, dan pertemuan publik.

Dengan menggunakan kerangka koalisi advokasi ACF, permasalahan kebijakan hukuman mati bisa dilihat melalui subsistem kebijakan dan variabel di luar subsistem (eksogen dan dinamis), yang mempengaruhi Koalisi HATI dalam

merespon kebijakan hukuman mati di Indonesia. Dimana kebijakan tersebut masih banyak mengalami penyelewengan dalam implementasinya. Penelitian ini bertujuan untuk melihat apa yang mendorong Koalisi HATI dalam usaha advokasi kebijakan hukuman mati di Indonesia dengan lapisan sistem keyakinan atau *belief system* dari kerangka ACF. Selain itu, penelitian ini akan berfokus pada sumber daya dan strategi dalam upaya penghapusan kebijakan hukuman mati di era pemerintahan Presiden Joko Widodo.

Subjek penelitian yang ditelisik akan berkorelasi dengan Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati dalam subsistem kebijakan melalui perspektif ACF. Penulis memilih lima organisasi masyarakat sipil, dua organisasi keagamaan, anggota legislatif komisi III, dan akademisi. Dari lima organisasi masyarakat sipil, terdapat Persaudaraan Korban Napza Indonesia (PKNI), Institute for Criminal and Justice Reform (ICJR), Imparsial, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), dan Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM). Kelima organisasi masyarakat sipil ini sama-sama memiliki visi-misi untuk memperjuangkan keadilan dan hak asasi manusia.

Pertama, penulis akan melihat relevansi setiap organisasi masyarakat sipil yang sama-sama ingin memperjuangkan penghapusan hukuman mati, dan apakah kepercayaan yang dikelola dalam Koalisi HATI tidak berbenturan dengan kepercayaan maupun kepentingan setiap organisasi. Selain itu, penulis juga akan menelisik apakah kelima sumber organisasi masyarakat sipil sudah saling berbagi sumber daya untuk melaksanakan taktik advokasi penghapusan hukuman mati di Indonesia. Penulis memilih kelima organisasi masyarakat sipil untuk mewakili Koalisi HATI karena masing-masing memiliki spesialisasi dalam bidang kebijakan yang berbeda, contohnya PKNI (narkotika) dan ICJR (reformasi sistem peradilan pidana), namun kedua organisasi tersebut memutuskan untuk mempertahankan partisipasinya dalam mendorong tujuan koalisi advokasi. Selain bergerak di dalam Koalisi HATI, masing-masing organisasi masyarakat sipil juga melaksanakan strategi advokasi untuk mempengaruhi keputusan di beberapa tempat.

Kedua, subjek penelitian yang tidak bergabung di dalam Koalisi HATI, yaitu pemerintah yang didukung oleh organisasi keagamaan akan berperan sebagai

koalisi rival dan lembaga *independent* sebagai broker dalam subsistem kebijakan. Subjek penelitian ini akan memperlihatkan kompleksitas mengenai sistem kepercayaan yang menyatukan mereka hingga bagaimana mereka mempertahankannya melalui sumber daya yang dimilikinya. Penulis memilih lembaga legislatif komisi III sebagai representasi pemerintah, Taufik Basari, karena histori pekerjaannya berkaitan dengan organisasi masyarakat sipil yang bergabung di dalam Koalisi HATI. Selain itu, terdapat Muhammadiyah sebagai representasi organisasi keagamaan islam, yang memiliki pengaruh kuat dalam mengatur opini publik. Persatuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI) juga dipilih sebagai subjek karena memiliki keterlibatan dalam advokasi isu hukuman mati di Indonesia. Terakhir, penulis memilih dosen Ilmu Politik Universitas Indonesia untuk menilai Koalisi HATI dan rivalnya secara sisi akademis.

Penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi secara akademik melalui kerangka kerja ACF, dengan mempertimbangkan segala aspek interaktif dalam mendorong perubahan kebijakan. Penelitian juga diharapkan akan memberikan kontribusi secara praktis dalam memahami strategi yang digunakan koalisi advokasi dalam mendorong penghapusan kebijakan hukuman mati di Indonesia.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Melihat uraian mengenai polemik yang terjadi terhadap kebijakan hukuman mati di Indonesia, Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati merupakan koalisi advokasi yang mendorong penghapusan kebijakan hukuman mati di Indonesia. Maka pertanyaan penelitian yang hadir adalah :

1. Apa yang mendorong Koalisi HATI mengadvokasi kebijakan hukuman mati di Indonesia?
2. Bagaimana strategi advokasi yang dilakukan Koalisi HATI untuk menghapus kebijakan hukuman mati dari perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF)?

1.3 Tujuan Penelitian

Melalui rumusan masalah yang sudah dipaparkan sebagaimana berada di

pertanyaan penelitian, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Mengetahui dorongan apa yang dilakukan oleh Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati sebagai Koalisi dalam mengadvokasi kebijakan hukuman mati di Indonesia.
2. Mengetahui strategi advokasi yang dilakukan oleh Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati dalam upaya menghapus kebijakan hukuman mati di Indonesia dengan perspektif *Advocacy Coalition Framework* (ACF).

1.4 Manfaat Penelitian

Di dalam melangsungkan sebuah penelitian mengenai Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati, diharapkan adanya sebuah manfaat – manfaat yang signifikan kepada penulis, para akademisi, organisasi masyarakat sipil, pemerintah maupun masyarakat. Dengan demikian, berikut manfaat-manfaat yang bisa ditarik di dalam penelitian yang dilakukan oleh penulis, yaitu:

1.4.1 Manfaat Akademis

Melakukan pelaksanaan penelitian ini, diharapkan bisa memberikan sebuah pandangan dan pemikiran politik kepada organisasi masyarakat sipil yang berada di dalam Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati sebagai koalisi advokasi di dalam subsistem kebijakan, khususnya terhadap organisasi masyarakat sipil yang memiliki peran strategis dalam melakukan advokasi terhadap kebijakan hukuman mati di Indonesia. Serta, penelitian ini bisa menjadi sebuah bahan rujukan dalam mempelajari strategi advokasi organisasi masyarakat sipil terhadap suatu kebijakan yang dilihat dari disiplin ilmu politik maupun ilmu pengetahuan yang mendukung kebijakan tersebut.

1.4.2 Manfaat Praktis

Melakukan pelaksanaan penelitian ini, ada harapan bisa memberikan pandangan dan manfaat signifikan terhadap masyarakat. Agar mendapatkan informasi maupun wawasan dalam melihat sebuah organisasi masyarakat sipil yang melakukan advokasi terhadap isu-isu yang menentang hak asasi manusia. Selain itu, diharapkan bisa memberikan referensi masyarakat dalam melihat koalisi

advokasi dalam kehidupan sehari-hari.

1.5 Definisi Konseptual

1.5.1 Advokasi Kebijakan

Istilah *Advocaat* atau *advocateur* dalam advokasi, memiliki pengertian sebagai pembela ataupun pengacara. Tidak jarang kegiatan advokasi acapkali dikenal sebagai kegiatan yang berkaitan dengan pembelaan kasus di dalam pengadilan. Melihat bahwasanya advokasi pun didefinisikan sebagai salah satu kegiatan sistematis dan terorganisir, yang bertujuan untuk memengaruhi dan mendesak suatu kebijakan publik ke dalam perubahan melalui semua pintu demokrasi perwakilan, proses politik, hingga legislasi yang berlaku (Topatimasang, 2007). Advokasi pun kerap kali didefinisikan sebagai tindakan strategis dan terencana yang dilakukan oleh perorangan maupun sekelompok untuk melimpahkan permasalahan ke sebuah agenda kebijakan, dan menyokong permasalahan tersebut agar mendapatkan penyelesaian. Pernyataan ini dikutip oleh Miller and Covey (2005), mereka juga menyatakan bahwa advokasi juga merupakan suatu aksi yang di dalamnya menciptakan basis dukungan untuk mengatasi masalah yang berada di dalam kebijakan tersebut.

Sementara itu, Valerie Miller dan Jane Covey (2005) lebih melihat advokasi seperti proses transformasi sosial yang bergerak untuk membentuk relasi kuasa yang beroperasi dalam masyarakat agar lebih demokratis. Seiring dengan hal itu, advokasi juga merupakan upaya menjamin orang-orang yang termajinalkan agar mendapatkan kedudukan dalam proses dan mekanisme pengambilan keputusan publik, hingga membuat lingkungan hidup orang yang dituju lebih sehat, aman, dan produktif. Tujuan dan sasaran upaya ini pun difokuskan kepada perubahan di dalam kebijakan publik.

Lazimnya organisasi akar rumput maupun LSM yang memiliki tujuan untuk merubah aspek dalam realitas sosial, politik, dan ekonomi yang dijelaskan melalui visi dan misinya. Biasanya visi dan misi ini tersurat maupun tersirat akan membimbing dan memotivasi organisasi untuk mengejar fokus misi yang ditargetkan. Memperjelas visi dan misi dapat mempersiapkan panggung advokasi

yang berhasil dan sukses (Miller & Covey, 2005). Tanpa adanya landasan mengenai masyarakat seperti apa yang diimpikan oleh kelompok, LSM, ataupun koalisi, misi dan upaya advokasi yang dilakukan dapat terpecah belah dan menyimpang. Sebuah visi dan misi jangka panjang dapat membantu kelompok dalam merancang strategi advokasi khusus dengan tujuan adanya perubahan yang lebih substansial, yang dapat membangun ke masa depan yang lebih ideal.

Berdasarkan konsepnya, advokasi diperlukan sebuah konsep untuk menyumbang efektivitas dalam pekerjaan advokasi secara kelompok. Ada keempat konsep di dalam advokasi, yaitu (Miller & Covey, 2005):

- Legitimasi

Legitimasi menjadi salah satu faktor yang paling penting di dalam advokasi. Hal ini bertujuan agar suara dan usaha advokasi bisa didengarkan oleh masyarakat maupun para pemegang kekuasaan. Legitimasi merujuk pada siapa yang diwakili oleh organisasi atau kelompok dan apa hubungannya dengan mereka. Legitimasi merupakan salah satu cara bagaimana kepedulian kelompok maupun komunitas setempat yang melihat LSM yang lebih besar dan maju berbicara atas kepentingan mereka, tanpa perlu meminta nasihat kepada komunitas atau tanpa melibatkannya dalam menentukan agenda secara kolektif.

- Kredibilitas

Kredibilitas menyangkut pada seberapa jauh organisasi maupun LSM dapat dipercayai, seperti informasinya dianggap terpercaya, program dan layanannya memadai, hingga stafnya dianggap kompeten dan memiliki integritas. Kredibilitas juga merujuk pula dengan hubungan organisasi dengan konstituen atau kelompok kliennya. Jika suatu organisasi memiliki legitimasi dengan badannya, namun di sisi lain, organisasi tersebut bisa tidak memiliki kredibilitas, seperti memberikan informasi ataupun argumen yang tidak dapat dipercaya atau tidak berdasarkan ilmiah. Kelompok seperti ini yang tidak akan dianggap oleh para pembuat kebijakan maupun masyarakat.

- Pertanggungjawaban

Warga negara memiliki hak untuk meminta pertanggungjawaban kepada

para pejabat maupun lembaga atas tindakan mereka. Sebagai warga negara, ada kewajiban untuk melaksanakan peran ini. Ada dua jenis pertanggungjawaban yang perlu dianalisis, dengan a) pertanggungjawaban publik, berfokus kepada lembaga yang dapat memengaruhi publik seperti pemerintah, bank, atau perusahaan; dan b) pertanggungjawaban internal, berfokus kepada pertanggungjawaban di dalam usaha yang dilakukan organisasi dalam advokasi, seperti salah satunya ialah kampanye.

- Kekuasaan

Biasanya uang yang menjadi sumber utama kekuasaan di dalam advokasi, namun organisasi, koalisi, LSM akan terpaksa mengandalkan sumber daya yang lain untuk memperluas dan mempertegas kekuatan dan pengaruhnya. Kekuatan yang dimiliki oleh mereka biasanya terletak dalam jumlah seperti jumlah orang yang dapat dipengaruhi dan motivasi untuk bergabung dengan cita-cita mereka, bisa dimobilisasi dalam bertindak, dan dipertahankan sepanjang waktu.

Selain itu, pelaksanaan advokasi memiliki tahap-tahap dalam pelaksanaannya, langkah tersebut meliputi (Sharma, 1997):

1. Penentuan isu dan masalah

Isu menjadi sebuah realitas permasalahan yang memerlukan sebuah pengamatan, pemahaman, dan interpretasi – yang nantinya, para pekerja sosial akan memilah prioritas isu yang dijadikan sebuah agenda advokasi. Dengan memprioritaskan isu yang krusial, maka para pekerja sosial bisa memfokuskan isu mana yang akan diperhatikan. Tahapan ini juga bisa disebut sebagai *agenda setting*. Pertimbangan ini bisa dilakukan menyesuaikan dengan:

- Visi misi organisasi atau koalisi
- Isu krusial yang mendesak
- Berisi penuh kebutuhan dan aspirasi masyarakat
- Pengecekan ulang terhadap masyarakat, apa isu tersebut menjadi perhatian
- Berdampak positif dengan perubahan kebijakan
- Perumusan strategi dalam mencapai tujuan (formulasi solusi)

Para pelaku advokasi membutuhkan strategi atau cara-cara jalan keluar agar permasalahan bisa terselesaikan. Mereka akan mengusulkan banyak strategi dan solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut, dan akan memilih salah satu ataupun beberapa strategi yang layak – dengan pertimbangan politis, sosial dan ekonomi.

2. Membangun *political will*.

Kemauan politik untuk berperan atas nama masalah, yang merupakan sebuah inti dari advokasi itu sendiri. Dalam tahap ini, cara yang dilakukan termasuk membentuk sebuah koalisi, bertemu dengan para pengambil keputusan, menciptakan kesadaran melalui penyampaian pesan yang efektif.

3. Membentuk tindakan kebijakan.

Hal ini didasari dengan menggabungkan isu, solusi dari permasalahan hingga *political will* dari pekerja advokasi. Hal yang saling melengkapi satu sama lain ini, merupakan kesempatan dengan jangka pendek yang perlu dimanfaatkan oleh para pekerja advokasi. Kesempatan ini lazimnya diperlukan pemahaman yang apik mengenai proses pengambilan keputusan hingga strategi advokasi yang solid.

4. Evaluasi.

Tahap terakhir satu ini acapkali tidak terwujud, padahal tahap satu ini merupakan tahap yang penting. Pekerja advokasi yang baik, akan mengevaluasi dan mengukur keefektifan tindakan yang telah mereka lakukan. Pada tahap ini, pekerja advokasi bisa membentuk tujuan baru berdasarkan pengalaman yang sudah mereka lalui. Para pekerja advokasi maupun organisasi perlu melakukan evaluasi secara rutin untuk menilai efektivitas perubahan yang menjadi tujuannya.

1.5.2 Strategi Advokasi

Merancang strategi yang kuat merupakan jantung yang penting dalam melaksanakan advokasi yang efektif. Biasanya para organisasi masyarakat sipil memiliki beragam strategi untuk mengejar dan memandu usaha advokasi mereka. Strategi dipandang sebagai suatu rencana tindakan untuk memengaruhi suatu kebijakan, program, perilaku, hingga praktik publik. Sebuah strategi perlu berdasarkan visi yang ideal tentang masyarakat dan analisis dari permasalahan, isu, *stakeholder* dan kekuasaan. Sebagai sebuah rencana, strategi perlu mengandung 1) tujuan, sasaran, dan target yang jelas; 2) serangkaian taktik dan kegiatan yang

berkaitan; dan 3) dilaksanakan secara terorganisir maupun sistematis.

Strategi merupakan upaya membangun kepercayaan. Strategi digunakan untuk melakukan perencanaan dari sumber daya dan kekuatan yang dimiliki. Hal ini bertujuan untuk mencapai suatu tujuan yang dipercaya dalam suatu kelompok. Pelaksanaan advokasi memiliki dua metode yang berbeda, yaitu melalui jalur litigasi dan non-litigasi. Advokasi yang di sub-litigasi merupakan bentuk advokasi di bidang hukum melalui peradilan, yang biasanya dilakukan oleh orang-orang profesional yang memiliki izin di bidang hukum seperti pengacara atau penasihat hukum. Sedangkan jalur non-litigasi merupakan yang dalam proses kerjanya berpusat pada masyarakat serta dapat pengawalan kasusnya dapat berupa aksi massa, propaganda melalui media, *creative campaign*, maupun melalui tulisan-tulisan.

Untuk mendapatkan strategi yang efektif, koalisi ataupun lembaga perlu menyiapkan taktik khusus yang disesuaikan dengan targetnya, bisa menargetkan 1) para pembuat keputusan dan pemegang kekuasaan yang menghendaki; 2) orang yang memiliki kemampuan untuk memengaruhi para pembuat keputusan. Selain itu, organisasi perlu memilah taktik mana yang berhasil, baik digunakan koalisi maupun konstituen, untuk mencapai tujuan advokasinya. Saat menyusun strategi, kelompok perlu melibatkan, memperkuat, dan memobilisasi konstituen hingga sekutu, agar energi dan kekuatannya dapat berkembang dan bisa dipertahankan.

Saat menyusun strategi, kelompok pun perlu memperhatikan momentum politik, mengingat momentum di setiap tahun biasanya berbeda, bergantung pada rezim dan isu, yang memproses kebijakan publik secara berbeda. Taktik yang dipilih pun harus luwes dan kreatif, diarahkan kepada target khusus maupun masuk akal bagi anggota ataupun konstituen, serta didukung oleh kekuasaan tertentu. Selain itu, usaha strategi advokasi pun harus disesuaikan dengan kondisi lingkungan yang terus berdinamis, dimana hal ini berpengaruh kepada pergeseran strategi ataupun taktik yang perlu diubah.

Strategi yang dibutuhkan advokasi dalam melakukan tindakan bisa melalui advokasi media, pengadilan, dan proses legislatif dan regulasi (Loue, 2006). Banyak yang menggunakan strategi ini untuk mengejar tujuannya, tanpa harus melakukan konflik non-kekerasan.

- Advokasi media: strategi yang bisa dilakukan mengenai isu-isu krusial, yang membutuhkan identifikasi dan keprihatinan karena berkaitan dengan kesejahteraan dan hak asasi manusia. Media akan menyajikan konten untuk audiens yang mendengar kekhawatiran tersebut. Melalui advokasi ini, organisasi biasanya melakukan kampanye menggunakan pesan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat, meminta perhatian publik agar mendukung perubahan yang diinginkan, dan untuk menekan target kampanye agar mengubah tindakannya ke arah tertentu. Isu yang dikampanyekan pun perlu dibingkai dengan cara yang baik, melalui pernyataan yang berlandaskan data hingga gambar visual yang menarik. Selain melalui kampanye, strategi yang bisa melibatkan media ialah surat kabar dan jurnal, kolom opini, wawancara, iklan berbayar, hingga pengumuman di layanan publik.
- Advokasi pengadilan: sistem pengadilan memberikan jalan lain untuk melakukan advokasi. Proses pengadilan pun tiap negara berbeda. Setiap tuduhan yang digugat pun bisa diterima, ditolak, tidak tahu, dan mengajukan gugatan balik.
- Advokasi legislatif dan regulasi: strategi yang terakhir satu ini sering digunakan oleh para organisasi agar suaranya didengar oleh para pembuat kebijakan. Meskipun prosedurnya bergantung pada yuridiksi setiap negara, namun strategi pendekatannya biasanya dilakukan dengan cara yang sama. Para organisasi dan koalisi banyak yang meminta perlindungan yang lebih ketat atau perbaikan regulasi untuk membangun tujuan yang dipercayai oleh organisasi.

Terlepas dari strategi advokasi mana yang akhirnya digunakan dan difokuskan, pengembangan koalisi mungkin lebih penting untuk keberhasilan dalam upaya advokasi. Kelompok atau organisasi yang berpartisipasi dalam koalisi harus memiliki visi dan misi yang sama.

1.6 Kerangka Teori: Advocacy Coalition Framework

Kerangka kerja koalisi advokasi merupakan salah satu teori yang telah dikembangkan oleh Sabatier dan Jenkins-Smith (1988). Kerangka kerja ini

menjelaskan bagaimana proses kebijakan bisa dapat menangani masalah “keji”, yang akan mengimplikasikan dengan konflik tujuan yang substansial, perselisihan teknis dan aktor di dalam pemerintahan (Hoppe & Peterse, 1993). Terbitnya ACF merupakan salah satu edisi symposium di dalam Ilmu Kebijakan (Sabatier P. A., 1988). Sejak tahun 1998-1999, kasus yang menerapkan kerangka kerja ACF pun bertambah pesat, hingga menerapkan isu tersebut di dalam ranah kebijakan di Asia, Afrika, Australia, Amerika, hingga Kanada. Beberapa kasus tersebut membahas mengenai kebijakan yang berfokus kepada isu lingkungan, energi, ekonomi, dan sosial, seperti permasalahan perpajakan, kekerasan rumah tangga, hingga kesehatan masyarakat.

ACF diawali dengan fondasi yang diasumsikan dengan tingkatan makro, mikro, dan meso: (1) asumsi makro, menjelaskan bahwa separuh pengerjaan kebijakan dikerjakan oleh *policy-making* dalam sub-sistem kebijakan, pun tindakan mereka dipengaruhi oleh perubahan eksternal di dalam subsistem, yaitu faktor politik, sosial, dan ekonomi serta *output* dari subsistem kebijakan lain, yang menghasilkan peluang maupun hambatan pada koalisi; (2) level mikro yang lebih berfokus kepada psikologi sosial, yang terlibat akibat dampak “parameter sistem yang stabil”, terdiri seperti struktur sosial maupun hukum konstitusi yang mendasari subsistem kebijakan tersebut; dan (3) tingkat meso, yang meyakini bahwa cara terbaik untuk membenahi ialah melalui keterlibatan banyak aktor di dalam subsistem dengan mempersatukan mereka ke dalam advokasi koalisi. Mereka saling berkompetisi di dalam subsistem kebijakan, dari aktor berbagai organisasi publik maupun privat. Institusi ini berada di semua level, dari lokal hingga nasional. Institusi ini pun memiliki serangkaian kepercayaan dasar (*belief system*) yang dipegang untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Prianto, 2017).

Fondasi pertama pada tingkatan makro, yaitu adanya Subsistem Kebijakan dan Faktor Eksternal. Kerangka ini memiliki hipotesis bahwa pengerjaan kebijakan di masyarakat saat ini begitu pelik, dari segi legalitas maupun substantif. Dengan demikian, yang ingin memiliki pengaruh di dalam kebijakan tersebut, harus orang yang memiliki spesialisasi di dalam bidang kebijakan. Pengaruh yang dilakukan pun diranah dimensi fungsional (Kebijakan Air), dan wilayah teritorial yang dipilih (Zafonte & Sabatier, 1998). Para anggota yang ingin memengaruhi

kebijakan tersebut pun tidak hanya melingkupi “segitiga besi”, yang terdiri dari legislator, eksekutif, dan kelompok kepentingan, namun terdapat peneliti hingga jurnalis yang memiliki spesialisasi kepada bidang kebijakan tersebut, serta lembaga yudikatif yang memiliki intervensi dalam subsistem kebijakan tersebut (Heclo & Madsen, 1987). Peserta kebijakan ini diperluas dari beragam level untuk ikut serta dalam proses formulasi, implementasi, maupun evaluasi kebijakan. Hingga, dalam tingkatan proses perencanaan pun turut serta hadir dari pandangan administratif dan profesional, yang bertugas tidak hanya membuat kebijakan, namun juga mengimplementasikannya (Prianto, 2017). Hal ini mengasumsikan bahwasanya partisipan kebijakan memiliki asas yang kuat untuk menerjemahkan pedoman tersebut ke dalam kebijakan. ACF berasumsi bahwa informasi secara ilmiah memiliki peran penting dalam merubah keyakinan para peserta kebijakan, dengan demikian bahwa para penlit (akademisi, konsultan, dan lain sebagainya), memiliki peran sentra di dalam proses kebijakan (Herron & Smith, 2005).

Arena subsistem kebijakan (*policy subsystem*) merupakan wilayah interaksi persaingan dari berbagai koalisi, yang berorientasi untuk memenuhi kepentingan melalui sumber daya dan keyakinan yang mereka bawa. Koalisi terbentuk melalui anggota dari pihak-pihak yang memiliki kesamaan tujuan yang dijalin dengan rasa kepercayaan (*belief system*) dan akan mengorganisir kegiatan dari waktu ke waktu. Koalisi terbentuk untuk mengubah kepercayaan (*belief*) dari para aktor pemerintah untuk mengkonversikan kepercayaan tersebut menjadi suatu program. Kepercayaan yang koalisi percayai akan memengaruhi arah jalan koalisi dan tindakan seperti apa yang akan dihadapi di kedepannya. Kemampuan ini juga dipengaruhi oleh sumber daya yang didukung seperti sumber keuangan, keahlian dari setiap aktor, opini publik, maupun otoritas yang legal. Berbagai koalisi akan berupaya untuk menarik dan memperluas sumber keuangan, anggota baru untuk kesukarelawanan, ataupun anggota yang memegang wewenang di dalam koalisi ha haha (Sabatier P. , 1987).

ACF juga terpicat dengan perubahan kebijakan yang berada di dalam kurun waktu satu dekade atau lebih. Hal ini juga menjadi asumsi bahwa tekad peserta kebijakan sangat stabil dan sulit untuk membuat perubahan kebijakan. Dengan demikian, terlihat bahwa kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang

telah matang. Subsistem dengan kebijakan yang matang dicirikan dengan : (1) sekelompok partisipan semi-otonom, yang mendistribusikan keahlian mereka di dalam domain kebijakan, dengan tujuan untuk memengaruhi kebijakan publik dalam rentang waktu yang lama; dan (2) Ada lembaga, kelompok kepentingan, hingga lembaga penelitian yang memiliki sub-bagian yang berbeda dalam topik di rentang waktu yang lama. Namun, konflik kepercayaan di dalam subsistem kebijakan pun sering kali terjadi. Konflik yang terjadi diantara koalisi-koalisi, biasanya akan dimediasi oleh pihak ketiga atau kerap disebut sebagai *policy broker*. Mereka melakukan peran secara signifikan untuk mengurangi ketegangan konflik tersebut. Menurut Sabatier, para broker kebijakan bisa ditangani oleh peneliti maupun ahli, yang tidak terlibat dalam kebijakan tersebut, perannya digunakan karena keahlian yang dimiliki. Hingga, para birokrat yang acapkali disebut broker kebijakan, karena menganut pandangan “netral”. Dengan demikian, broker kebijakan merupakan aktor yang mencari kompromi yang layak dan realitas yang terjadi dari kepercayaan hingga pandangan yang dianut oleh koalisi.

Pembuatan kebijakan yang terjadi di dalam subsistem kebijakan memang dipengaruhi oleh peran-peran aktor spesialis di dalamnya. Namun, perilaku para aktor ataupun peserta kebijakan di dalam subsistem juga dipengaruhi oleh dua set faktor eksogen, yang bersifat stabil dan dinamis (Gambar 1.1). Parameter yang relatif stabil meliputi atribut dasar masalah, distribusi dasar sumber daya, nilai dan struktur sosial dan budaya yang mendasar, serta struktur konstitusional. Faktor eksogen yang stabil satu ini jarang berubah dalam satu periode atau satu dekade lebih, sehingga jarang memberikan dorongan untuk perubahan perilaku, sikap atau kebijakan dalam subsistem kebijakan. Namun, ada faktor lain yang perlu diperhatikan, para aktor di dalam subsistem kebijakan harus mendirikan sumber dan memperhatikan kendala. Faktor eksogen ini bersifat dinamis yang dipengaruhi oleh eksternal meliputi kondisi sosial ekonomi, perubahan di dalam koalisi pemerintahan, dan keputusan kebijakan dari subsistem lain. Hal dinamis ini memengaruhi perilaku aktor di dalam subsistem dan menjadi faktor penting dalam memengaruhi kebijakan utama.

Fondasi tingkatan selanjutnya adalah mikro, yaitu Model Sistem Individu dan Keyakinan. ACF memfokuskan bahwa sulitnya untuk mengubah kepercayaan

normatif dan susah bagi peserta untuk berkaitan dengan dunia yang memiliki persepsi yang berbeda, hingga memiliki keyakinan yang sudah ada dan sulit untuk diubah (Munro, 2002). Hal ini menjadi salah satu penyebab, mengapa para peserta dari koalisi, cenderung menanggapi informasi dengan cara yang berbeda.

ACF mengkonsepkan bahwa ada struktur hierarki tiga tingkat di dalam kepercayaan para peserta kebijakan. *Deep core belief* merupakan keyakinan yang melibatkan asumsi normatif dan ontologis yang berkaitan dengan sifat manusia. Selain itu, keyakinan ini juga dipengaruhi oleh nilai-nilai fundamental seperti kebebasan dan kesetaraan. Biasanya keyakinan ini dipengaruhi oleh produk sosialisasi saat masa kanak-kanak. Dengan demikian, kepercayaan ini sangat sulit untuk diubah. Setelah itu, *policy core belief* merupakan keyakinan yang mencakup seluruh kebijakan di dalamnya. Sabatier (1999), mendefinisikan komponen dari *policy core belief* termasuk prioritas nilai terkait kebijakan yang berbeda, kesejahteraan, peran dari masyarakat umum, pejabat terpilih, ahli, dan penyebab masalah kebijakan dalam subsistem secara keseluruhan. Asumsi secara umum mengatakan bahwa peserta kebijakan memiliki pengetahuan mengenai hubungan atau korelasi dalam subsistem kebijakan mereka. Dengan demikian, mereka mau berinvestasi dalam mengupayakan keyakinan intinya agar bisa direalisasikan di dalam subsistem kebijakan tersebut. Keyakinan ini juga sangat sulit untuk diubah. Selain itu, Nohrstedt (2005), mengungkapkan bahwa banyak aktor atau peserta kebijakan yang memperdagangkan beberapa *policy core beliefs* untuk kepentingan strategis jangka pendek mengenai kohesi partai dan maksimalisasi pemilihan.

Preferensi *policy core belief* merupakan keyakinan yang biasanya memiliki; 1) cakupan subsistem; 2) menonjol; dan 3) telah menjadi sumber utama perpecahan selama beberapa waktu. Preferensi ini biasanya menyakini kepercayaan yang normatif dengan memproyeksikan gambaran tentang bagaimana seharusnya subsistem kebijakan, memberikan visi yang memandu perilaku koalisi untuk melakukan strategi, membantu memperat sekutu dan memecah belah lawan. Biasanya preferensi *core belief* menjadi perekat di dalam suatu koalisi.

Ketika *core belief* diterjemahkan ke *secondary beliefs*, preferensi *policy core belief* menjadi preferensi yang hanya berkaitan dengan instrumen, atau

penelitian yang hanya berurusan dengan subkomponen territorial atau substantif dari subsistem kebijakan. Keyakinan sekunder (*secondary aspect*), relatif sempit dalam cakupan subsistem kebijakan. Biasanya berkaitan dengan penyebab di masalah tertentu, pedoman partisipasi publik dalam undang-undang tertentu. Untuk mengubah keyakinan ini, hanya membutuhkan sedikit bukti dan kesepakatan daripada keyakinan *core belief*.

Belief system yang dimiliki oleh para aktor akan memengaruhi peran dan aktivitas mereka untuk memengaruhi agenda kebijakan. Diharapkan agar kepercayaan yang mereka pegang, bisa menjadi isu yang penting dan masuk ke dalam agenda institusional. Sistem keyakinan yang dipegang oleh aktor-aktor di dalam koalisi, dapat diketahui melalui dokumen yang dipublikasi di pemerintah atau publikasi dari para kelompok kepentingan (Sabatier P. , 1987). Untuk mengetahui lebih lanjut mengenai lapisan dari sistem keyakinan (*belief system*) dari para aktor, terdapat di bawah:

- *Deep Core (Normative) Belief*

Keyakinan ini didasari oleh pemahaman mendasar yang dimiliki oleh aktor dari koalisi. Keyakinan ini bisa menggambarkan visi yang ingin dicapai sebelum melakukan sesuatu. *Deep core belief* dipercayai sebagai filosofi pribadi yang memengaruhi aktor. Contoh dari *deep core belief* seperti keyakinan apakah orang jahat dapat dikompensasi kesalahannya, apa yang harus diuruti dalam nilai-nilai kemanusiaan seperti kebebasan dan kemanan, hingga distribusi keadilan maupun kesejahteraan siapa yang harus banyak dihitung (Sabatier P. A., 1998).

- *Policy Core Belief*

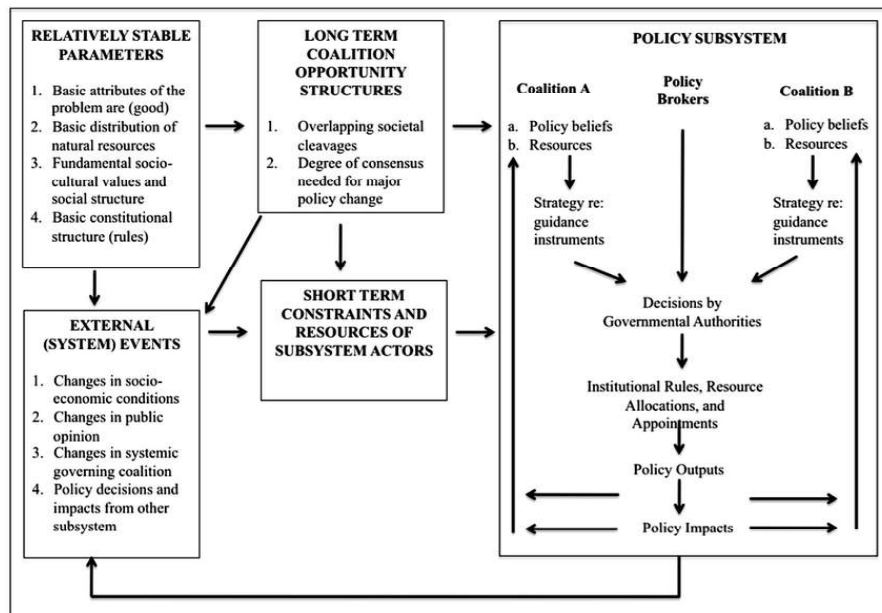
Keyakinan ini merupakan lanjutan dari *deep core belief*. Sering dikatakan sebagai keyakinan inti atau sistem kepercayaan yang dijadikan suatu posisi kebijakan di area sub-sistem maupun strategi yang melandasi pergerakan dari suatu koalisi. Keyakinan ini memiliki beberapa topik dan persepsi yang berbeda di seluruh subsistem. Yang akhirnya, memainkan peran dari berbagai aktor untuk bergerak di dalam subsistem kebijakan. Keyakinan inti kebijakan menjangkau sebagai besar sub sistem kebijakan dan relatif stabil, namun keyakinan dari koalisi bisa berubah apabila ada guncangan atau penyimpangan yang serius.

- *Secondary Aspect*

Instrumen kebijakan satu ini menyangkut kepada alokasi dana, regulasi administratif, dan kebutuhan dari informasi yang akan melakukan implementasi dari kebijakan publik. Ketika keyakinan akan disampaikan melalui kebijakan yang diperbaiki atau disempurnakan sesuai dengan informasi atau pengetahuan yang baru. Keyakinan ini paling rapuh untuk berubah karena terjadi kompromi dan negosiasi di dalam koalisi. Perubahan lebih sering terjadi di sini dibandingkan dengan dua keyakinan lain. Perubahan ini membuat adanya perubahan kebijakan yang minor (Sabatier P. A., 1998)

Hingga yang terakhir ACF memiliki fondasi pada tingkatan meso, yaitu Koalisi Advokasi. Di dalam basis tingkatan ini, ACF melihat bahwasanya kepercayaan dan perilaku para pemangku kepentingan telah terbentuk dalam jejaring yang informal, namun sebagian pembuatan kebijakan telah terstruktur oleh jaringan yang berada di dalam peserta kebijakan yang penting. ACF juga memiliki persepsi bahwa partisipan kebijakan berusaha menerjemahkan kepercayaan (*belief system*) dan perilaku mereka ke dalam kebijakan aktual, sebelum lawan mereka melangsungkan hal yang sama. Untuk memiliki persepsi yang sama, para peserta kebijakan di dalam koalisi yang sama, harus memilah sekutu, sumber daya, hingga mengembangkan strategi yang lengkap. Di dalam koalisi tersebut, terdapat kepercayaan yang dibentuk dari setiap anggota dengan tujuan adanya kerja sama agar bisa mencapai realisasi tujuan yang diharapkan.

Pada gambar terlampir 1.1, gambar di bawah menyajikan gambaran umum pada kerangka kerja koalisi advokasi. Di sisi kiri terdapat dua variabel eksogen yang bergerak secara stabil dan dinamis, dimana kedua variabel tersebut mempengaruhi sebuah peluang dan tantangan dari subsistem koalisi. Salah satu contohnya, kebijakan polusi udara, kebijakan tersebut dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti kualitas udara, kontur geografis cekungan udara hingga batas-batas politik yang normalnya cukup stabil dari waktu ke waktu. Namun, ada juga faktor-faktor yang bergerak secara dinamis, hal ini seperti perubahan sosial ekonomi, opini publik, koalisi dalam pemerintahan hingga keputusan kebijakan yang berasal dari sistem pemerintah tersebut.



Gambar 1. 1 Diagram *Advocacy Coalition Framework*

Sumber: Sabatier & Weible, 2007

Kerangka kerja koalisi advokasi berasumsi bahwa para aktor bisa bersatu ke dalam jumlah koalisi yang beranggotakan dari beragam organisasi yang memiliki kepercayaan normatif yang sama yang menjadi dasar pembentukan strategi koalisi tersebut. Namun, setiap koalisi advokasi dapat merevisi kepercayaan hingga mengganti strategi yang dimilikinya. ACF di dalam koalisi juga berpresepsi bahwa peserta kebijakan mencari sekutu bersama orang-orang yang memiliki kepercayaan inti kebijakan serupa diantara legislator, pejabat

lembaga, kelompok kepentingan, akademisi, hingga intelektual dari berbagai tingkatan pemerintahan.

ACF berasumsi bahwa koordinasi yang dilakukan oleh koalisi advokasi pun memiliki cara untuk mengintegrasikan perilaku kumpulan individu maupun organisasi yang berpartisipasi dalam subsistem kebijakan di periode tertentu. Oleh karena itu, sangat kecil kemungkinan bahwa para peserta koalisi akan mengubah keyakinan *policy core belief* hanya secara sukarela. Walaupun ada informasi ilmiah dan teknis yang memfasilitasi pembelajaran kebijakan, namun pembelajaran tersebut tidak berpengaruh terhadap *policy core belief*. Perubahan besar dari dalam subsistem kebijakan perlu dipengaruhi dari sumber eksternal. ACF di tahun 1999 telah mengidentifikasi dua jalur perubahan untuk kepercayaan (*belief*) dan kebijakan (*policy change*), kedua hal tersebut dipengaruhi oleh pembelajaran yang berorientasi kebijakan (*policy-oriented learning*) dan gangguan eksternal. Ketika terjadi sebuah perubahan kebijakan, maka terjadi tingkat perubahan kepercayaan (*belief*) di antara beberapa peserta koalisi atau koalisi dominan yang digantikan oleh koalisi minoritas. Sabatier dan Jenkins Smith membedakan dua perubahan kebijakan, yaitu perubahan kebijakan besar (mengikuti perubahan keyakinan inti kebijakan atau *policy core belief*) dan perubahan kebijakan yang kecil (mengikuti *secondary belief*).

1.6.1 Variabel Diagram di Luar Subsistem Kebijakan

Diagram ACF memiliki dua set variabel di luar subsistem kebijakan, yaitu 1) parameter relatif stabil; dan 2) peristiwa eksternal. Dijelaskan selanjutnya di bawah ini:

1. Parameter yang relatif stabil
 - Sifat dasar-dasar masalah

Faktor pertama yang bisa memengaruhi subsistem kebijakan ialah akar dasar masalah kebijakan tersebut, dimana dasar masalah bisa memengaruhi suatu keputusan dalam pemerintah. Misalnya, seperti ekskludabilitas dalam perekonomian, yang bisa memengaruhi kebijakan institusi. Sifat-sifat dasar masalah tersebut pun bisa memengaruhi pembelajaran berorientasi kebijakan. Contoh lainnya, masalah kerentanan dalam pengukuran kuantitatif, bisa

memperbaiki kesenjangan dalam formasi kinerja. Hal lainnya yang memengaruhi dari pembelajaran tersebut ialah adanya model sebab akibat yang dikembangkan secara baik.

- Distribusi sumber daya alam

Pendistribusian sumber daya alam di masa sekarang, mempunyai pengaruh yang signifikan dalam kekayaan maupun keberlangsungan hidup masyarakat secara holistik. Distribusi sumber daya alam ini juga dipengaruhi oleh kemampuan sektor ekonomi, budaya, hingga pilihan keputusan di kebijakan suatu negara. Misalnya, negara Amerika Serikat, yang mengganti sumber daya minyak ke batubara. Hingga, negara Prancis, yang memiliki pasokan batubara yang kurang berlimpah, negara tersebut berganti ke tenaga nuklir untuk menciptakan listrik.

- Nilai budaya dan struktur sosial

Kekuatan politik berkorelasi dengan pendapatan, struktur kelas sosial, hingga organisasi besar di suatu negara. Seperti, di Amerika Serikat, dengan kelompok sosial kulit hitam. Perubahan-perubahan nilai budaya maupun struktur sosial tersebut biasanya membutuhkan waktu yang lama dan relatif stabil.

- Struktur konstitusional

Norma hukum dasar cukup bertahan terhadap perubahan. Tradisi hukum dasar di dalam pengadilan cenderung lebih stabil selama kurun waktu yang lama. Konstitusi hukum juga memengaruhi sejauh mana pembelajaran orientasi kebijakan dari suatu kebijakan. Dengan sistem politik yang berbeda-beda di tiap negara, sistem politik tersebut juga bisa memengaruhi pembelajaran melalui penyediaan arena untuk eksperimen dan merealisasi kebijakan – agar bisa dibandingkan dan evaluasi dari instrumen-instrumen kebijakan yang berbeda.

2. Peristiwa (sistem) eksternal

- Perubahan kondisi sosial ekonomi

Kondisi sosial dan ekonomi ini, secara substansi bisa memengaruhi subsistem kebijakan. Perubahan kondisi ini secara signifikan bisa merusak kebijakan atau mengubah dukungan politik dari beragam koalisi advokasi.

- Perubahan koalisi dalam sistem pemerintah

Perubahan koalisi di dalam pemerintahan bisa membentuk sebuah kebijakan-

kebijakan baru ataupun memperbaiki kebijakan yang usang. Kebijakan ini bisa berasal dari koalisi minoritas dari subsistem yang relevan.

- Perubahan kebijakan dan dampak dari subsistem lain

Subsistem salah satu bagian dari otonom. Keputusan yang telah ditetapkan dan dampak dari kebijakan sektor yang tidak relevan, bisa menjadi salah satu elemen utama yang menggerakkan dan memengaruhi subsistem.

- Perubahan opini publik

Perubahan opini publik memiliki pengaruh dalam proses maupun pelaksanaan kebijakan dari pemerintah. Opini publik bisa bermula dari gagasan seorang individu, bukan kelompok. Yang kemudian, opini tersebut dilihat secara esensial oleh masyarakat – yang pada akhirnya mendapat perhatian lebih dan memengaruhi keputusan pemerintah.

1.6.2 Modifikasi Advocacy Coalition Framework Sejak Tahun 1999

Kedua faktor, parameter yang relatif stabil dan peristiwa eksternal, secara tidak langsung, telah memengaruhi sumber daya dan kendala dari aktor di dalam subsistem tersebut. Dimana, faktor-faktor ini akan memengaruhi dalam perencanaan kebijakan di dalam subsistem. Di dalam teori koalisi advokasi ini, disebutkan sebuah variabel baru, yang dinamakan sebuah “struktur peluang atau kesempatan dalam koalisi” yang menengahi parameter yang relatif stabil dengan subsistem kebijakan. Variabel tersebut terdiri dari :

- Tingkat Konsensus yang Diperlukan dalam Perubahan Kebijakan Utama

Sistem politik seperti Swiss, Austria, dan Belanda; memiliki norma yang dipatuhi dalam sebuah kesepakatan. Di negara seperti Amerika Serikat, reformasi yang besar dengan poin hak veto yang banyak, suara supermayoritas diperlukan. Dimana suara supermayoritas di dalam sistem politik demokratis sangat dibutuhkan agar menangkalkan mereka yang mayoritas dalam pengikisan hak fundamental yang juga dimiliki minoritas. Secara universal, semakin tinggi tingkatan konsensus dibutuhkan, semakin koalisi harus bertindak secara inklusif, agar bisa berkompromi dan berbagi informasi yang dimiliki dengan lawan.

- Keterbukaan Sistem Politik

Keterbukaan sistem politik di dalam bidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif mempermudah keterlibatan dari beragam aktor. Sebaliknya, dengan sistem yang kurang terbuka – pengambilan keputusan bertumpu pada pusat dan partisipasi terbatas sekadar pemerintah maupun pemimpin asosiasi, yang hanya mengamati kompromi hingga persetujuan di dalam sebuah keputusan. Secara ringkas, struktur peluang koalisi pluralis cenderung akan mempunyai norma kompromi yang moderat dengan sistem politik yang terbuka. Sedangkan, struktur korporat atau seperti rezim dengan sistem westminster, mereka mempunyai norma konsensus hingga kompromi yang kukuh, namun partisipasi yang minim.

Singkatnya, struktur peluang koalisi pluralis akan cenderung memiliki kompromi dan keputusan terbuka yang moderat. Sedangkan, struktur korporatis akan melibatkan konsensus dan kompromi yang kuat, namun ada partisipasi yang relatif membatasi. Di banyak negara berkembang, biasanya kompromi akan lemah dan partisipasi pun terbatas.

Koalisi juga memiliki tingkatan koordinasi yang beragam, dari yang kuat hingga ke yang lemah. Koordinasi yang lemah, tentunya memiliki anggaran yang lebih kecil dibandingkan dengan koordinasi yang kuat, hal ini pun mengurangi adanya *free riding*. Dengan koordinasi yang lemah, para anggota koalisi pun memiliki hambatan dalam bidang hukum, hal ini menjadi pembatasan dalam aliansi yang formal. Koalisi advokasi memang menjadi salah satu ciri khas kepemilikan dari ACF, namun ACF juga mendapati kritikan secara ilmiah. Salah satu kritikan tersebut dilontarkan oleh Schlager (1995), yang mengarah bahwa ACF tidak cukup memberikan pembenaran bahwa para peserta yang memiliki kemiripan dengan inti kebijakan, sebenarnya telah mengkoordinasi perilaku mereka ke dalam koalisi.

- Tipologi Sumber Daya Koalisi

Melihat ACF acap kali didefinisikan melalui diagram subsistem kebijakan dan faktor eksternal yang mempunyai (1) keyakinan kebijakan; dan (2) sumber daya. Riset selanjutnya banyak yang membahas ACF melalui substansi dari sistem kebijakan tersebut, namun jarang yang membahas mengenai sumber daya koalisi.

Yang kemudian, memunculkan disertasi penerapan ACF, Sewell (2005), yang membicarakan mengenai perubahan iklim global dengan menggunakan tipologi sumber daya politik. Kerangka koalisi advokasi mengartikan bahwa individu maupun kelompok telah memanfaatkan sumber daya mereka agar bisa mengelaborasi strategi mereka agar bisa memengaruhi kebijakan publik. Berikut tipologi sumber daya yang hadir secara signifikan agar bisa dimanfaatkan oleh aktor kebijakan untuk memengaruhi kebijakan publik (Sabatier & Weible, 2007) :

1. Kewenangan atau Otoritas Hukum Formal

Para aktor yang digambarkan oleh ACF ialah aktor yang memiliki peran di dalam otoritas hukum. Termasuk di dalamnya terdiri oleh beberapa aktor seperti organisasi masyarakat sipil, anggota legislatif, dan yudikatif. Ketika aktor tersebut berkumpul, aktor tersebut merupakan sumber daya utama yang dimiliki di dalam koalisi (Sabatier P. A., 1987). Koalisi yang dominan ialah koalisi yang memiliki anggota dengan jabatan yang memiliki kewenangan formal, dibandingkan dengan koalisi yang terkenal melakukan sesuatu hal buruk. Strategi utama yang dimiliki dalam koalisi ialah memposisikan kolega di dalam posisi kewenangan hukum, seperti di dalam pemilihan politik; melalui hal tersebut, para aktor bisa menyebarkan kampanye dan lobi untuk memengaruhi para pejabat politik melalui kewenangan yang formal.

2. Opini Publik

Opini publik merupakan salah satu sumber untuk membuktikan adanya dukungan dari publik. Opini publik bisa digunakan sebagai sumber untuk memperlihatkan posisi koalisi advokasi. Koalisi yang memiliki dukungan publik yang kuat dapat berargumentasi bahwa suara mereka mewakili kepentingan publik, yang bisa digunakan untuk melobi dan menekan perubahan dalam kebijakan. Para publik yang memiliki suara dukungan dalam isu tertentu, secara orientasi politik, mereka cenderung memilih para anggota yang memiliki kepercayaan yang sama agar maju ke dalam bidang legislatif ataupun otoritas hukum lainnya. Maka, tidak heran jika banyak pemangku kepentingan di dalam subsistem yang menghabiskan banyak waktu untuk menyakinkan publik untuk

mendukung kebijakan atau kandidat koalisi advokasi mereka.

3. Informasi

Informasi mengenai kabar tentang penyebab ataupun permasalahan hingga solusi yang berurusan dengan kebijakan, merupakan sumber daya yang berpengaruh di dalam sebuah koalisi. Informasi juga menjadi salah satu kunci yang penting bagi para anggota kebijakan agar bisa memenangkan pertarungan politik dengan lawan koalisinya. Dengan memperdayakan informasi, informasi mampu menjadi bagian metode untuk memperat keanggotaan koalisi, menangkalkan dalam perdebatan kebijakan, mempersuasi para pengambil keputusan untuk mendukung kepercayaan, hingga memengaruhi opini publik. Namun, para pemangku kepentingan acapkali mendistorsi informasi yang dikumpulkan dalam memperat argumentasi mereka. Hal ini, menjadi titik balik, bahwa ACF menekankan pentingnya peran peneliti atau akademisi dalam koalisi advokasi (Mazur, 1981).

4. Mobilisasi Kekuatan

Para elite politik acap kali memperdayakan masyarakat yang sering mengikuti berita mengenai kebijakan, dan membagikan keyakinan mereka untuk terlibat di dalam aktivitas politik. Salah satunya, melalui demonstrasi, kampanye pemilihan, hingga dalam penggalangan dana. Mobilisasi massa menjadi salah satu sumber daya yang dipergunakan dan dipergantungkan oleh koalisi, dikarenakan sumber ini merupakan sumber daya yang murah.

5. Sumber Daya Keuangan

Uang merupakan salah satu material yang dipergunakan dalam membeli kebutuhan sumber daya lainnya. Koalisi yang mempunyai sumber daya keuangan yang memadai, mereka akan menganggarkan keuangan tersebut untuk penelitian; pengorganisasian *think thank* dalam mencari informasi; memberikan dukungan kepada kandidat yang memiliki kepercayaan yang sama; mendapat akses orang dalam, seperti para pembuat kebijakan, legislatif, hingga para pejabat politik; menggunakan kampanye media untuk memperoleh simpati publik; serta mempromosikan posisi kebijakan koalisi advokasi untuk menguatkan jumlah aktivis yang dimobilisasi.

6. Kepemimpinan yang Terampil

Memiliki pemimpin yang terampil merupakan sumber daya terakhir yang bisa digunakan dalam koalisi advokasi. Pemimpin yang terampil dapat membuat visi misi yang memukau dalam koalisi, menciptakan strategi yang efisien dengan sumber daya yang ada, hingga mengumpulkan sumber daya baru untuk masuk ke dalam koalisi. Kepemimpinan ini diperlukan, selain guncangan eksternal, yang bisa mendesak sistem politik berubah. Kepemimpinan yang terampil diperlukan agar dapat melakukan perubahan aktual di dalam kebijakan (Kingdon, 2003).

1.6.3 Dua Faktor yang Mempengaruhi Perubahan Keyakinan dan Kebijakan di Subsistem Kebijakan

1. Pembelajaran Berorientasi Kebijakan

Di dalam proses perubahan kebijakan, kerangka kerja ini mempunyai peran krusial dalam pembelajaran yang berorientasi kebijakan (*policy-oriented learning*). Pembelajaran ini merujuk kepada perubahan dalam pemikiran ataupun perilaku yang akan bertahan lama akibat adanya pengalaman atau informasi baru dengan adanya pencapaian untuk merevisi kebijakan (Heclo & King, 1978). Perubahan perilaku yang dihasilkan ini akan mengubah tujuan kebijakan itu sendiri. Fokus yang ditekankan pembelajaran yang berorientasi kepada kebijakan ini berisikan pengetahuan parameter yang stabil dan faktor dinamika eksternal. Pengintegrasian nilai-nilai dasar hingga asumsi sebab akibat yang berisikan keyakinan koalisi advokasi merupakan fokus pembelajaran kebijakan. Para anggota koalisi akan mencari pembelajaran yang lebih untuk memahami dan menguatkan tujuan kebijakan mereka. Kapasitas pembelajaran berorientasi kebijakan untuk membawa keyakinan dan perubahan kebijakan telah dihipotesiskan bergantung pada variasi *belief system* di dalam ACF. Misalnya, seperti *core belief* yang resisten atau tidak bisa diganggu gugat, walaupun terdapat perubahan sebagai salah satu respon dari informasi baru. Namun, di sisi lain terdapat *secondary belief / aspect* yang lebih rentan terhadap informasi baru dari pembelajaran berorientasi kebijakan. Hal ini karena dipengaruhi oleh cakupannya yang relatif sempit dan membutuhkan lebih sedikit bukti. Hingga, perubahan keyakinan dari peserta kebijakan yang sedikit. Contohnya, lebih mudah untuk mengubah persepsi orang mengenai penyebab

polusi udara di Los Angeles, daripada Amerika Serikat secara keseluruhan. Sedangkan, gangguan eksternal dapat menyebabkan perubahan yang cepat di dalam subsistem kebijakan dan *core belief*.

Sabatier dan Smith (1988) dalam teorinya mengemukakan bahwa pembelajaran orientasi kebijakan ini dilakukan secara kolektif (*collective action*), walaupun tidak menutup kemungkinan secara individu untuk memprosesnya. Pembelajaran ini menjadi faktor yang menggambarkan sebuah perubahan dari proses yang memiliki karakteristik, yaitu: 1) pembelajaran yang berkaitan dengan perubahan ide di dalam kebijakan, yang kemudian memengaruhi proses keputusan. Hal ini dilakukan dengan cara memperbaiki kesalahan dari kebijakan yang ada; 2) perbaikan dalam pembelajaran ini dimulai dengan adanya perubahan pemikiran dalam kebijakan, serta adanya dukungan yang dari *stakeholder* yang memiliki legitimasi. Dengan demikian, untuk menguatkan pembelajaran kebijakan – para peserta akan memilah informasi, dan menolak informasi yang menyatakan bahwa kepercayaan koalisi mereka tidak valid atau tidak bisa tercapai. Koalisi juga akan menggunakan instrumen analisis kebijakan untuk mendukung dan menguraikan keyakinan untuk menyerang oposisi dari koalisinya

2. Gangguan Eksternal

Kondisi ini memang diperlukan dalam perubahan kebijakan, namun gangguan eksternal tidak cukup untuk membuat perubahan kebijakan yang besar dalam suatu subsistem. Gangguan eksternal termasuk perubahan situasi sosial ekonomi, perubahan rezim, dan output dari subsistem lainnya. Gangguan ini dapat mengubah agenda kebijakan, memusatkan perhatian publik, dan menarik perhatian para penguasa yang membuat keputusan utama. Efek dari gangguan eksternal yang paling berpengaruh adalah mendistribusikan sumber daya atau membuka dan menutup tempat dalam subsistem kebijakan (koalisi), yang dapat menyebabkan penggantian koalisi yang dominan menjadi minoritas (Sabatier & Jenkins-smith, 1993). Gangguan eksternal juga bisa mengubah *core belief* dari koalisi yang dominan. Contohnya seperti, koalisi proregulasi saat dihadapkan dengan resesi ekonomi, mereka akan mempertimbangkan kembali setiap efek ekonomi yang merugikan populasi sasaran dan control yang ketat (Sabatier & Zafonte, 1999). Dengan demikian, faktor-faktor eksternal memang menjadi hal krusial dalam

mempengaruhi perubahan dalam subsistem kebijakan.

1.6.4 Dua Jalur Alternatif untuk Perubahan Kebijakan Utama

1. Guncangan Internal

ACF mengakui pentingnya guncangan internal dan eksternal sebagai salah satu penyebab perubahan kebijakan. Kedua guncangan ini berbeda karena guncangan internal secara langsung mempertanyakan mengenai *policy core beliefs* dari koalisi yang dominan, sedangkan relevansi ini tidak terlalu berkaitan dengan guncangan eksternal. ACF menambahkan guncangan internal sebagai jalan alternatif untuk perubahan kebijakan besar. Guncangan ini biasanya berasal dari subsistem kebijakan, seperti di dalam argumentasi Birkland (2004), ada peristiwa yang muncul dari media dan menekan para pembuat kebijakan atau peserta kebijakan untuk mencari tanggapan kebijakan. Media memiliki peran penting untuk memberikan peristiwa yang menarik perhatian publik, menyoroti kegagalan, pengabaian kebijakan, hingga memberi informasi baru ke dalam proses kebijakan. Hal ini yang dapat memengaruhi adanya perubahan kebijakan yang besar. Dari guncangan ini, terjadi dua konsekuensi di dalam subsistem kebijakan, ada yang berkaitan dengan guncangan eksternal seperti:

- Guncangan internal dan eksternal telah mendistribusikan kembali sumber daya politik yang penting.

Kedua guncangan ini memiliki peran yang penting dan bisa menempatkan suatu masalah agar dilirik sorotan publik di subsistem kebijakan dan bisa memiliki potensi untuk mendistribusikan sumber daya baru seperti dukungan publik, dukungan keuangan, dan lain sebagainya.

- Guncangan internal menegaskan keyakinan inti kebijakan dalam koalisi advokasi minoritas dan meningkatkan keraguan dalam koalisi dominan.

Guncangan internal yang terjadi di dalam subsistem kebijakan bisa mengindikasikan adanya kegagalan monumental dari kebijakan dan perilaku koalisi advokasi yang mendominasi. Guncangan internal juga bisa meningkatkan keraguan koalisi yang dominan mengenai keyakinan dan mempertanyakan efektivitas kebijakan mereka. Selain itu, guncangan ini juga bisa memengaruhi *belief system*

para peserta kebijakan. Jika hal ini terjadi di dalam koalisi advokasi minoritas, guncangan internal akan mengonfirmasi *policy core beliefs* (misalnya, mengenai penyebab atau keseriusan masalah di dalam subsistem kebijakan).

2. Jalur Alternatif untuk Perubahan Kebijakan Utama: Kesepakatan Negosiasi

Perubahan kebijakan bisa dibuat dengan perjanjian antara koalisi yang bertikai dengan kesepakatan negosiasi. Hal ini dipengaruhi oleh 1) hipotesis ACF mengenai pembelajaran yang beorientasi kebijakan di seluruh koalisi dengan literatur *alternatif dispute resolution* (ADR). Kedua teori sama-sama dimulai dengan, 1) situasi para individu yang bersengketa dan dikelompokkan ke dalam koalisi yang terdiri dari individu dengan kepercayaan dan minat yang sama; 2) sering melakukan interpretasi informasi yang sama dengan cara yang berbeda; 3) tidak mempercayai kemampuan lawan untuk bernegosiasi secara adil dan penepatan janji; 4) tidak mempercayai kemampuan lawan, apalagi mengakui tujuan dan kepentingan lawan secara sah. Dalam situasi seperti itu, ADR dan ACF sama-sama memiliki persepsi yang mirip untuk merundingkan dan mengimplementasikan kesepakatan melalui pertemuan profesional.

Dengan demikian, penulis memilih *Advocacy Coalition Framework* untuk menjawab dua pertanyaan penelitian, yaitu apa yang mendorong koalisi HATI untuk mengadvokasi kebijakan hukuman mati dan strategi seperti apa yang dilakukan untuk merealisasikan tujuan koalisi. Pertama, ACF telah mengidentifikasi bahwa setiap koalisi yang bertarung di dalam wilayah interaksi persaingan koalisi (subsistem kebijakan), tidak hanya persaingan antara para segitiga besi (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Namun, terdapat melibatkan individu atau kelompok yang memiliki spesialisasi dalam bidang kebijakan tersebut. Di dalam koalisi HATI, setiap pesertanya berisikan organisasi masyarakat sipil yang bergerak di dalam bidang hak asasi manusia. Mereka berusaha untuk melawan koalisi rivalnya, yaitu pemerintah, yang sampai saat ini masih mempertahankan kebijakan hukuman mati di dalam sistem hukum Indonesia.

Persaingan koalisi HATI pada akhirnya membentuk sekutu yang dibentuk karena kepercayaan yang sama, yaitu mendorong penghapusan hukuman mati di

Indonesia. Dengan ACF, teori ini telah memperlihatkan bahwa ada sistem kepercayaan hierarki yang membentuk Koalisi HATI menjadi koalisi advokasi. Setiap individu atau organisasi yang bergabung memiliki keyakinan yang didasari oleh *deep core belief*, *policy core belief*, dan *secondary aspect*.

Penulis menganalisis Koalisi HATI yang terdiri dari 18 organisasi masyarakat sipil dengan mewawancarai beberapa unit organisasi masyarakat sipil dengan perspektif ACF melalui sistem kepercayaan hierarki, yang terproses dari keyakinan yang awalnya teridentifikasi secara individu atau organisasi (*deep core*) yang didorong oleh filosofi pribadi atau visi-misi, hingga kepercayaan tersebut secara empiris dan normatif disatukan ke dalam satu koalisi agar saling bertindak sesuai inti kebijakan mereka (*policy core*), yang pada akhirnya membentuk instrumen dalam *secondary aspect belief*-nya.

Setiap organisasi masyarakat sipil yang memiliki visi misi maupun nilai fundamental yang sama, akan berusaha mencari cara agar kepercayaannya bisa direalisasikan dalam kebijakan. Dengan itu, organisasi masyarakat sipil telah berupaya memproseskan *deep core belief* menuju *policy core belief* dengan cara membentuk koalisi advokasi. Kepercayaan ini biasanya akan mulai menyamakan visi untuk memandu perilaku koalisi dengan berbagi sumber daya untuk melakukan strategi. Kepercayaan yang menyatukan tersebut akan diperjuangkan di dalam area subsistem kebijakan, untuk mendorong perubahan kebijakan ke koalisi pemerintah. Dengan demikian, para koalisi advokasi akan mencari instrumen atau strategi agar merealisasikan tujuannya agar tercapai. Salah satu yang lazim dipakai oleh organisasi masyarakat sipil adalah advokasi, yang membutuhkan sumber daya dan strategi. Melalui perspektif ACF, kepercayaan bersama dalam Koalisi HATI dari proses *belief system* bisa memperlihatkan setiap aktor juga memiliki kepentingan masing-masing yang pada akhirnya membuat koalisi terbentuk kalah dalam arena subsistem kebijakan.

Untuk mengeksplorasi koalisi advokasi, sebenarnya Koalisi HATI bisa dianalisis dengan teori pendekatan jaringan (*The Network Approach*) dan gerakan sosial baru (*New Social Movement*). Pertama, koalisi HATI bisa dilihat dengan pendekatan jaringan (*The Network Approach*), yaitu jaringan dibangun karena para

aktor saling bergantung satu sama lain (*interdependent*) dan memerlukan sumber daya dari aktor lain untuk merealisasikan tujuannya. Para aktor yang terlibat terdiri dari negara (*state*) maupun non-negara (partai politik, kelompok kepentingan, dan NGOs). Melalui pendekatan ini, Koalisi HATI dikategorikan sebagai aktor non negara yang bisa berperan untuk mendukung atau tidak mendukung adanya perubahan kebijakan sehingga membentuk kebijakan yang berbeda (*differentiated policy*). Proses perubahan kebijakan dipengaruhi oleh pola kontak dan hubungan secara formal maupun informal, yang kemudian ditipologikan berdasarkan distribusi kekuatan (terkonsentrasi maupun fragmentasi), dan tipe interaksi jaringan (konflik, tawar-menawar, dan kerjasama). Perubahan kebijakan sangat dipengaruhi oleh pola relasi keduanya. Walaupun, yang menjadi dasar perekat jaringan aktor maupun koalisi adalah membagi sumber daya dan kepentingan diantara jaringan, namun pendekatan *The Network Approach* melihat bahwa faktor transnasional, nasional, hingga domain kebijakan konteks khusus tidak dapat dipisahkan dalam kedua pola tipologi relasi tersebut. Pada akhirnya, hipotesis tidak bertujuan untuk digeneralisasi secara tingkat nasional atau untuk masalah khusus (Adam & Kriesi, 2007).

Kedua, melalui pendekatan gerakan sosial baru, aktivitas Koalisi HATI bisa dilihat sebagai aktivitas mendorong penghapusan hukuman mati yang bermula dari prakarsa masyarakat yang menginginkan perubahan dalam kebijakan. Gerakan yang dilakukan Koalisi HATI sebagai manifestasi reaksi terhadap isu yang tidak diinginkan dan tidak terimplementasi dengan baik, yang pada akhirnya berkeinginan untuk menciptakan perubahan dalam berbagai kehidupan masyarakat. Gerakan ini disebut sebagai gerakan sosial baru, yang teridentifikasi pada tujuan-tujuan non-material dan menekankan perubahan spesifik dalam kebijakan publik. Seiring berkembangnya masyarakat kontemporer, para organisasi masyarakat sipil juga bisa bergabung dalam gerakan sosial, yang kemudian menggabungkan gerakan sosial baru dengan pendekatan mobilisasi sumber daya (*Resource Mobilization Theory*). Pendekatan ini menganalisis bagaimana aktor gerakan sosial mengembangkan strategi dan berinteraksi dengan lingkungannya untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingannya. Namun, model untuk menganalisis *Resource Mobilization Theory* tidak cukup sesuai dengan Koalisi HATI karena dua

model yang dianalisis *The Political Process Models* dan *The Organizational-entrepreneurial model* memfokuskan kepada Organisasi Gerakan Sosial, yang memiliki pemimpin dalam status maupun wewenang untuk memusatkan perhatian kepada masalah mobilisasi, strategi, dan infrastruktur masyarakat serta gerakan yang diperlukan agar tujuan bisa tercapai (Sukmana, 2013).

Dikomparasikan dengan teori lain, seperti Gerakan Sosial Baru (*New Social Movement*), maupun pendekatan jaringan (*The Network Approach*). Teori *Advocacy Coalition Framework*, telah menyederhanakan Koalisi HATI dari puluhan aktor yang ikut dan berkumpul menjadi satu koalisi yang didasari oleh kepercayaan yang dapat dikelola (Sabatier & Jenkins-smith, 1993). Kepercayaan ini digunakan koalisi sebagai jalan pintas untuk memutuskan tindakan, hingga memutuskan siapa yang tidak dipercayai oleh mereka. Kemampuan koalisi advokasi melakukan tindakan untuk mendorong kebijakan ke arah yang mereka sukai bergantung dengan sumber daya anggotanya. Melalui ACF, Koalisi HATI bisa ditelisik kekuatan koalisinya bergantung dengan sumber daya kewenangan formal, menggalang opini publik, informasi, mobilisasi, keuangan, dan menyajikan visi yang menarik untuk koalisi melalui kepemimpinan.

Walaupun, teori *Advocacy Coalition Framework* pun memiliki kritik karena tidak banyak menjelaskan secara holistik mengenai perilaku dan strategi koalisi. Aplikasi kerangka kerja (ACF) telah berusaha untuk mempelajari mengenai sumber daya dan strategi dari koalisi advokasi yang bergabung dalam pendekatan ini. Penelitian teoritis maupun empiris mengenai strategi koalisi memang belum banyak berkembang (Jenkins-Smith H. , 2014). Namun, masih terdapat penelitian yang bisa menjadi acuan untuk melihat sumber daya dan strategi koalisi advokasi, seperti Crow (2008), Nohrstedt (2011), Elgin dan Weible (2013), dan Gupta (2014). Melalui referensi penelitian yang sudah dilakukan, penulis melihat bahwa ACF merupakan kerangka kerja yang tepat untuk melihat permasalahan kebijakan hukuman mati yang dilihat melalui kacamata koalisi advokasi. Melalui arena pertarungan antara koalisi HATI dan pemerintah, maka akan terdapat koalisi mayoritas atau minoritas yang sama-sama memiliki sumber daya dan strategi untuk mencapai atau mempertahankan kepercayaannya agar direalisasikan melalui kebijakan.

1.7 Metode dan Prosedur Penelitian

1.7.1 Fokus Penelitian

Penelitian dalam skripsi ini memiliki fokus dengan bertajuk “Strategi Advokasi Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati Terhadap Kebijakan Hukuman Mati di Indonesia”, membahas permasalahan yang berada pada kepemimpinan Presiden Joko Widodo, periode satu maupun kedua. Pembahasan ini pun berawal dari kecacatan penerapan hukuman mati yang diberikan terpidana. Penelitian ini pun akan mengidentifikasi dan menggambarkan bagaimana strategi advokasi yang dilaksanakan oleh organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati sebagai koalisi dalam memperjuangkan penghapusan hukuman mati di Indonesia dan bagaimana kerangka kerja mereka bisa memengaruhi kebijakan publik, khususnya penghapusan hukuman mati.

Dari era reformasi hingga masa Presiden Joko Widodo, Indonesia telah mengeksekusi sebanyak 45 orang; dimana dalam pengeksekusian tersebut para terpidana sering mengalami perlakuan yang tidak adil. Selain itu juga, di dalam penelitian ini juga menggambarkan kepentingan dari sisi pro, yaitu para kelompok kepentingan maupun pemerintah. Pro dan kontra ini tentunya memengaruhi bagaimana strategi advokasi yang perlu dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil yang bergabung dalam koalisi advokasi. Dengan demikian, analisis yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan perspektif *Advocacy Coalition Framework* oleh Sabatier dan Jenkins-Smith (1988), di dalam perspektif tersebut, penulis akan memperlihatkan bagaimana para koalisi yang bertarung dalam subsistem kebijakan memiliki *belief system* yang hierarki, dari keyakinan individual, organisasi, maupun koalisi. Para organisasi atau individu yang memiliki kepercayaan yang sama akan membentuk koalisi dan memilah sekutu, sumber daya, hingga strategi untuk merealisasikan tujuannya secara bersama.

1.7.2 Tipe Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan penelitian kualitatif-deskriptif untuk

memahami latar belakang yang mendorong koalisi untuk mendorong penghapusan hukuman mati dan strategi advokasi Koalisi Masyarakat Sipil Hapus Hukuman Mati sebagai Koalisi Advokasi melalui kerangka kerjanya dalam advokasi kebijakan hukuman mati di Indonesia. Fokus dalam penelitian kualitatif ini akan menjawab fenomena yang ingin diteliti dengan jawaban yang didasari oleh pengalaman maupun sudut pandang subjek yang akan diteliti (Aminah, 2019). Penelitian kualitatif deskriptif merupakan menggambarkan objek penelitian yang didasari oleh fakta yang ada. Penelitian kualitatif akan memfokuskan peneliti sebagai instrumen penting dan menggabungkan data yang diamati secara langsung. Penelitian kualitatif ini biasanya melakukan pengamatan langsung dengan orang-orang terhubung untuk mengumpulkan data yang ingin digalinya (Lexy, 2002). Di dalam penelitian ini akan berfokus kepada pendeskripsian dan penginterpretasian data yang telah didapatkan dari subjek maupun objek penelitian dalam menggambarkan dan menjelaskan fenomena yang diteliti.

1.7.3 Subjek Penelitian

Penelitian ini akan meneliti beberapa subjek di dalam koalisi masyarakat sipil hapus hukuman mati. Beberapa diantaranya adalah ICJR, Imparsial, LBHM, PKNI dan KontraS. Pemilihan organisasi masyarakat sipil tersebut sebagai subjek penelitian dikarenakan kelima organisasi masyarakat sipil diatas aktif dalam melakukan advokasi yang berkaitan isu hukuman mati di Indonesia. Beberapa organisasi masyarakat sipil tersebut juga mengeluarkan laporan evaluasi hingga penelitian kebijakan hukuman mati di Indonesia dari masa ke masa. Kelima organisasi ini memiliki peran masing-masing dalam melakukan strategi advokasi yang berkaitan dengan peniadaan kebijakan hukuman mati di Indonesia. Penulis juga melakukan wawancara dengan subjek penelitian yang berkaitan dengan subsistem kebijakan Koalisi HATI, seperti Muhammadiyah, Anggota DPR RI, dan PGI. Dan, yang terakhir, penulis mewawancarai Dosen Ilmu Politik, Universitas Indonesia untuk mendapatkan pandangan secara akademik maupun profesional.

Tabel 1. 1 Daftar Subjek Penelitian

No	Nama Narasumber	Institusi
1.	Endy Moch	Koordinator Persaudaraan Korban Napza Indonesia
2.	Ifitahsari	Peneliti, Institute for Criminal and Justice Reform (ICJR)
3.	Amalia Suri	Peneliti, Imparsial
4.	Aulia Rayyan	Staff Divisi Advokasi Internasional, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras)
5.	Yosua Octavian S.	Koordinator Penanganan Kasus, Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat (LBHM)
6.	Hendrik Lokra	Sekretaris Eksekutif Persatuan Gereja-gereja di Indonesia (PGI)
7.	Taufik Basari	Anggota DPR RI Komisi III
8.	Trisno Raharjo	Ketua Majelis Hukum dan HAM Muhammadiyah
9.	Boni Subono	Dosen Ilmu Politik, Universitas Indonesia

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dilakukan akan menggunakan teknik wawancara langsung dengan teknik *indepth interview* yang dilakukan secara individual. Wawancara yang mendalam atau biasa dikenal sebagai *indepth interview* merupakan pengumpulan informasi dari informan secara langsung, yang telah mengalami permasalahan kebijakan hukuman mati di Indonesia. Wawancara secara mendalam ini merupakan suatu proses untuk mendapatkan informasi dari tujuan penelitian dengan bertatap muka dengan menggunakan pedoman wawancara (Sutopo, 2002). Selain itu, penulis akan menggunakan studi literatur (*literature review*) sebagai salah satu sumber data yang akan dipakai untuk menjawab penelitian. Studi literatur ini akan berasal dari berbagai sumber,

seperti jurnal, buku, tesis, hingga laporan penelitian. Digunakan sebagai penambah dan pelengkap informasi data yang sudah terjadi maupun terbaru mengenai praktik kebijakan hukuman mati di Indonesia maupun koalisi advokasi.

1.7.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan bagian dari metode dalam proses pembuktian data yang akan digunakan sebagai penarik kesimpulan. Analisis yang digunakan ialah dengan teknik analisis deskriptif. Teknik ini merupakan salah satu metode yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan cara menggambarkan subjek maupun objek penelitian yang dipilih, sesuai dengan fakta yang ada di lapangan (Soekanto, 2007). Setelah mengumpulkan data primer maupun data sekunder – teknik analisis data yang dilakukan akan menggunakan hasil data primer maupun sekunder dengan menginterpretasikan data yang telah diterima melalui kerangka konseptual dan teori yang telah ditetapkan. Informasi yang didapatkan dari hasil *indepth interview* secara langsung pun akan dilakukan penyaringan dan dibedakan antara fakta maupun data yang berada di lapangan. Sedangkan, untuk *literature review* – peneliti akan menyaring data-data yang dibutuhkan sebagai pendukung ataupun penguat informasi, yang kemudian akan dianalisis melalui teori kerangka kerja koalisi advokasi dan definisi konseptual advokasi hingga strategi advokasi.