

MENCARI WAJAH POLITIK MASYARAKAT RESIKO (*RISK SOCIETY*): SUB POLITIK, DEMOKRASI DISKURSIF DAN PROSES KEBIJAKAN DELIBERATIF ¹

Hasrul Hanif

Abstrak

Manusia modern memasuki babak baru dalam modernitas lanjut (late modernity) di mana formasi sosial yang terbentuk mengalami transformasi menuju formasi sosial masyarakat resiko (risk society). Kesadaran akan resiko kemudian mewarnai seluruh proses interaksi sosial masyarakat resiko, termasuk interaksi politik. Governance yang ditopang lembaga dan prosedur demokrasi representatif—seperti saat ini—telah terbukti gagal merespon konteks baru ini karena sifatnya yang elitis dan keterjebakan pada isu-isu politik yang metanaratif sehingga tidak fleksibilitas. Demokrasi diskursif dan proses kebijakan deliberatif patut dilihat sebagai tawaran alternatif. Dan risk governance akan menjadi wajah yang paling dominan dalam proses governance masyarakat resiko.

Humans are the only living creatures who know that they are going to die and that there is no escape from death (Bauman, 1999: 31)

A. Catatan Pembuka

Resiko kini telah menjadi diskursus publik yang semakin mengemuka. Kesadaran akan adanya marabahaya (*hazard*) dan resiko (*risk*) menjadi bentuk kehirauan

¹ Dalam penulisan artikel ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada DR. Purwo Santoso & Wawan Mas'udi, MPA karena telah memperkaya argumen-argumen dalam tulisan melalui diskusi-diskusi informal. Namun demikian tanggung jawab isi penulisan sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Hasrul Hanif adalah Asisten Dosen di Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Saat ini sedang menekuni kajian tentang post-development state, risk governance dan demokrasi diskursif. Sedang menempuh jenjang S-2 di Program Studi Human Rights and Democracy in Southeast Asia (HARD-SEA), Program Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada - PSSAT - University of Oslo, Norwegia.

(*concern*) baru dalam berbagai komunitas sosial yang ada.² Media massa dan berbagai ruang-ruang publik lainnya seakan tidak pernah berhenti mendiskusikan berbagai marabahaya dan resiko baru mulai dari masalah formalin dalam berbagai produk impor dan bakso, penyakit flu burung dan sapi gila, hingga penyakit misterius yang menimpa sekelompok masyarakat di Magelang.³

Bahkan isu yang terkait dengan resiko semakin menguat dalam ranah institusi sosial (*polity*), kebijakan (*policy*), dan politik. Resiko kini menjadi arena kontestasi dan pertarungan kuasa dalam *daily politics* di saat isu tersebut tidak bisa dilepaskan dari otoritas institusi-insitusi publik dan politik formal yang ada. Misalnya, isu Flu Burung dan penyakit misterius di Magelang yang menjadi arena pertarungan dan tarik-menarik antara pemegang otoritas kekuasaan di Pusat dan di Daerah.⁴ Demikian juga halnya dengan isu formalin dalam barang-barang impor dari Cina yang sedikit banyak telah menimbulkan ketidakpercayaan (*distrust*) dari masyarakat terhadap Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) sebagai institusi publik yang selama ini diberi otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap bahan makanan.

Resiko menjadi sedemikian dekat dengan keseharian masyarakat bahkan tidak bisa dihindari. Resiko menjadi bagian proses-proses sosial yang sedang berlangsung. Dalam masyarakat modern, resiko bahkan dapat dikatakan sebagai hasil cipta karya masyarakat sebagai efek dari perkembangan teknologi dan pengetahuan modern yang sangat *anthropocentris*.⁵

- 2 Ulrich Beck (dalam Sindhunata, 2000:12) membedakan antara resiko dan bahaya. Resiko adalah akibat yang bisa dikontrol sedangkan bahaya adalah akibat yang tidak bisa dikontrol. Oleh karena itu, komunitas sosial yang ada harus mampu merombak dan menata berbagai institusi sosial yang ada agar bisa menghitung resiko-resiko yang mungkin timbul akibat aktivitas yang mereka lakukan.
- 3 Berbagai media massa, terutama media televisi, dengan serius menyajikan beragam bentuk laporan investigasi dan pemberitaan *feature* yang menyajikan berbagai problema resiko yang dihadapi masyarakat. Berbagai *feature* di TransTV dan Trans7 serta program SIGI di SCTV, yang mengadopsi pola jurnalisme investigatif, hampir setiap minggu menyajikan berita-berita sederhana tentang berbagai bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan yang sangat potensial menimbulkan beragam resiko terutama terhadap kesehatan manusia. Misalnya, pemberitaan-pemberitaan tentang obat dan madu palsu, bakso borax, zat pewarna tekstil yang dijadikan pewarna makanan dan minuman, mafia penjualan organ manusia, dsb.
- 4 Flu burung menjadi salah satu penyakit yang dinyatakan sebagai Kejadian Luar Biasa (KLB). Hingga tahun 2007, empat dari lima penderita flu burung berakhir dengan kematian. Penyakit yang berasal dari unggas ini mulai masuk ke Indonesia sejak akhir tahun 2003 dan menguat menjadi wabah hingga tahun 2007. Kinerja pemerintah dalam menangani wabah flu burung mendapat sorotan yang luar biasa karena Indonesia menjadi salah satu negara yang memiliki angka kematian tertinggi penderita *suspect* flu burung. Dalam kasus flu burung, banyak kalangan menilai negara telah gagal merumuskan kebijakan yang sistemik untuk mengantisipasi flu burung bila dilihat dari berbagai produk regulasi dan desain kebijakan untuk mengantisipasi dan menanggulangi penyakit flu burung. Responsivitas pemerintah dinilai rendah dan terkesan saling melempar tanggungjawab. Lihat di <<http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2007/01/19/brk,20070119-91611,id.html>; <<http://www.depkes.go.id/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=1826&Itemid=2>>. Di-download pada 30 Agustus 2007, jam 13.00 WIB.
- 5 Misalnya, perubahan iklim global yang menimbulkan dampak destruksi fisik (banjir, kekeringan dan tanah longsor, dsb) dan sosial (kelaparan, kematian, dsb) yang luar biasa dalam satu tahun terakhir ini diyakini sebagai akibat dari pemanasan global (efek rumah kaca). Pemanasan global telah menimbulkan perubahan iklim sehingga terjadi perubahan cuaca yang sangat ekstrim sehingga terjadi peningkatan intensitas hujan dan akhirnya menimbulkan dampak tanah longsor. Pada saat bersamaan proses tersebut telah menyebabkan peningkatan suhu udara global sehingga terjadi kekeringan di berbagai tempat dan kebakaran hutan yang menimbulkan kerugian luar biasa. Bahkan data yang pernah dikemukakan oleh badan dunia WHO pada Juli

Dengan demikian, resiko telah menjadi keniscayaan dalam formasi masyarakat modern kontemporer. Perdebatan publik yang muncul kemudian bukan lagi berkutat dengan isu apakah resiko tersebut nyata ada atau tidak. Tantangan ke depan yang mesti dijawab secara kolektif adalah bagaimana mengelola resiko agar manusia bisa meminimalisasi dampaknya terhadap kehidupan manusia baik secara individual maupun sosial (Mehta, 2007:838). Bila resiko merupakan hasil dari sebuah proses yang sistemik maka seluruh interaksi politik, sosial, dan ekonomi yang ada dalam masyarakat modern kontemporer saat ini akan lebih banyak diwarnai oleh perdebatan tentang bagaimana mengelola resiko.

Tulisan ini menjadi sebuah refleksi awal untuk melihat bagaimana proses berjalannya transformasi sosial menuju masyarakat resiko (*risk society*). Tulisan ini juga berusaha menjelaskan lebih mendalam bagaimana relasi kuasa yang terbangun dalam masyarakat resiko. Bagaimanapun ketidakpastian, ketidakteraturan, dan ketidaknormalan yang menjadi karakteristik masyarakat resiko telah membangun pola kontestasi dan pergulatan politik yang berbeda. Tulisan ini akan diakhiri dengan tawaran ide pengembangan demokrasi diskursif dan kebijakan deliberatif sebagai wajah baru demokrasi dan proses kebijakan dalam masyarakat resiko. Harapannya, tulisan ini akan memperkaya khazanah kajian ilmu politik di Indonesia agar tidak menjadi ilmu *status quo* dan gagap ketika merespon segala perubahan yang tidak menentu, serba cepat, dan mendadak.

B. Memahami Transformasi Sosial Menuju Masyarakat Resiko

Resiko secara sederhana seringkali diartikan sebagai dampak atau efek yang menimpa manusia akibat terjadinya aktivitas tertentu yang membawa marabahaya. Resiko dipahami sebagai sesuatu yang bersifat negatif karena tidak jarang menimbulkan dampak destruktif terhadap manusia. Jadi, resiko adalah aktualisasi dampak kerugian atau kehilangan baik yang bersifat fisik, material, maupun psikologis dalam masyarakat yang akan mempengaruhi masa depan mereka ketika marabahaya datang menghampiri (bandingkan Giddens, 1999: 22).

Di saat pengetahuan manusia tidak mampu memprediksi dan menerka sesuatu marabahaya yang berasal dari luar dirinya maka resiko selalu diidentikkan sebagai faktor eksternal di luar kedirian manusia. *External risk* merupakan ekspresi dari kegagalan manusia memahami atau merespon berbagai gejala yang ada di luar interaksi sosial. Dalam manusia tradisional yang belum mampu menangkap gejala alam secara mendalam dan kemudian menaklukkannya, alam selalu dijadikan

2007 melansir sebanyak 77.000 orang per tahun meninggal dunia di kawasan Asia sebagai akibat perubahan iklim secara langsung dan tidak langsung (<http://www.kompas.com/ver1/1ptek/0708/16/191054.htm>; <http://library.pelangi.or.id/?pilih=arsip&topik=7&mid=2930>, di-download 30 Agustus 2007 jam 14.00 WIB).

faktor yang mesti turut terlibat atas terwujudnya resiko yang harus ditanggung oleh manusia ketika alam mengalami perubahan.⁶ Maka tidak mengherankan bila manusia tradisional menempatkan alam sebagai elemen yang berada di luar manusia dengan posisi setara dan bersifat sakral-transenden. Alam, manusia, dan Tuhan (sebagai *causa prima*) dianggap sebagai elemen dasar dalam tatanan makrokosmos kehidupan.

Modernitas kemudian muncul dengan semangat pengagungan rasionalitas yang sedemikian tinggi, penggugatan terhadap mitologi tradisional, dan hasrat penundukan terhadap segala sesuatu hal yang ada di luar diri manusia sebagai sesuatu yang mesti ditundukkan. Manusia kini menjadi pusat makrokosmos (bandingkan Shiva,1997: 20-21; Kant,1996). Berbagai pengetahuan dan teknologi kemudian dikembangkan manusia modern untuk memastikan segala ketidakmampuannya bisa dijawab dan menanggulangi potensi marabahaya agar tidak memberikan dampak merusak di masa yang akan datang.

Namun kenyataan yang justru terjadi adalah modernitas sendiri semakin menghadirkan resiko. Ide dan praksis tentang resiko justru semakin mengental dalam budaya modern. Modernitas memang telah mengurangi sebagian besar potensi resiko pada beberapa area dan bagian kehidupan. Namun modernitas juga pada waktu yang bersamaan telah mengintrodusir parameter baru yang tidak bisa dipahami secara lengkap dan luas dalam era sebelumnya (Giddens: 1991 : 3-4).

Manusia modern kini justru mengkreasi *manufactured risk* ketika *external risk* pelan-pelan menghilang di tengah hiruk pikuk pengetahuan dan teknologi manusia yang semakin mampu menundukkan alam. *External risk* datang dari luar, dari ketetapan-ketetapan tradisi atau alam. Sedangkan *manufactured risk* diciptakan oleh akibat yang ditimbulkan oleh perkembangan pengetahuan manusia yang berhasil menciptakan *created enviroment*. Dengan kata lain, tidak ada bagian alam yang bebas dari intervensi campur tangan manusia (Juliawan, 2000: 48).

Pengetahuan memang telah memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap masyarakat dalam fase modernitas awal dengan membebaskan mereka dari kendala-kendala tradisional dengan janji-janji kontrol dan manajemen, yaitu: berbagai keuntungan bagi kehidupan ekonomi dan sosial dipersepsikan sebagai sebuah kebaikan. Namun dalam perjalanannya, ilmu pengetahuan yang seringkali dikukuhkan melalui berbagai kebijakan justru kini memberikan dampak sebaliknya

6 Bahkan Anthony Giddens (1999:21-22) berargumen bahwa ide tentang resiko sendiri tidak pernah dikenal dalam masyarakat tradisional. Sebab resiko berbeda sama sekali dengan bahaya. Resiko dikaitkan dengan bahaya apabila bahaya tersebut mempengaruhi berbagai kemungkinan-kemungkinan di masa yang akan datang. Dengan kata lain, resiko akan mengakar menjadi imaji sosial hanya dalam masyarakat yang menganggap sesuatu yang ada di masa depan sebagai sesuatu yang penting (*future oriented*) dan menjadi teritori yang bisa dikolonisasi atau ditaklukkan. Kosa kata "resiko" sendiri baru muncul pada abad ke-19 & ke-20.

dengan menciptakan berbagai resiko dan ketidakpastian yang merupakan efek samping dari proses-proses penemuan ilmiah dan perubahan teknis (Keeley & Scoones, 1999: 12).

Kini manusia modern memasuki babak baru dalam modernitas lanjut (*late modernity*) di mana formasi sosial yang terbentuk mengalami transformasi menuju formasi sosial masyarakat resiko (*risk society*). Masyarakat resiko adalah masyarakat yang seluruh sendi kehidupannya dibangun di atas kesadaran akan resiko. Tentu saja hal ini bukan berarti kehidupan mereka semuanya berisiko. Tapi kesadaran akan resiko dan bagaimana merespon resiko mewarnai dan mempengaruhi seluruh proses sosial mereka.

Bila masyarakat modern awal sedemikian hirau dengan isu kekayaan dan kesejahteraan ekonomi serta bagaimana mendistribusikannya seadil mungkin maka bagi masyarakat resiko persoalan paling mendasar dalam setiap interaksi sosial, politik, dan ekonomi adalah resiko.⁷ Seluruh perdebatan dan wacana publik yang dikembangkan di dalam masyarakat resiko selalu dikaitkan dengan bagaimana mencegah, meminimalisasi, dan menyalurkan resiko. Bila kesetaraan (*equality*) adalah mimpi utopia masyarakat modern awal, maka keselamatan (*safety*) adalah mimpi utopia dalam masyarakat resiko. Dalam masyarakat resiko, diskursus tentang kebutuhan (*need*) tergantikan oleh diskursus tentang kebingungan (*anxiety*) (Ritzer, 1996: 438–439; Best, 2002:152).⁸

Isu masyarakat kelas pelan-pelan memudar dalam masyarakat resiko. Isu kelas yang dulu menjadi isu sentral kini tergantikan oleh isu resiko. Dalam masyarakat

7 Shaun Best (2002: 152-153) menyebutkan resiko dalam masyarakat resiko memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Resiko merupakan hasil karya manusia bukan berasal dari alam; (2) Resiko tidak terlihat dan merupakan efek samping yang tidak diharapkan dari aktivitas manusia untuk mengontrol dan menata ulang alam; (3) Resiko bersifat abstrak, seringkali “terpisah” dari masyarakat dan merupakan pengalaman yang berada di luar kontrol kita langsung; (4) Resiko bersifat global; (5) Resiko memiliki efek bumerang yakni menimpa siapa saja tanpa memandang batas kelas, status atau bangsa; dan (6) Resiko diyakini secara potensial akan membuat peradaban manusia akan berakhir.

8 Penggunaan istilah masyarakat resiko (*risk society*) yang diperkenalkan oleh Ulrich Beck (1992) masih memantik perdebatan panjang di kalangan ilmuwan sosial. Istilah ini digunakan untuk menjelaskan sebuah fase lanjut modernitas yang biasa disebut *reflexive modernisation*. Deskripsi tentang bagaimana karakteristik modernitas lanjut inilah yang memancing perdebatan panjang. Misalnya, Artur Mol dengan ide *ecological modernisation* menolak asumsi Ulrich Beck dan Anthony Giddens yang membayangkan akan terjadi kontradiksi-kontradiksi institusional ketika terjadi pergeseran dari masyarakat industri ke masyarakat resiko. Ide *ecological modernisation* masih meyakini bahwa institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang ada di dalam masyarakat industri masih memiliki kapasitas untuk menanggulangi krisis ekologis. *Ecological modernisation* akan termanifestasi dengan sendirinya dalam proses reorganisasi tersebut (Weiland, 2006). Hal ini terjadi karena ide *ecological modernisation* bukan hanya muncul sebagai aktivitas teknokratis untuk memodifikasi modernisasi global secara ekologis, tapi juga merupakan bentuk pembelajaran institusional dan politik kebudayaan yang mungkin saja bisa membawa kehidupan ke dalam cara pandang baru dan tentu saja dengan peluang dan kendala baru pula (Pepper, 1999). Sedangkan George Ritzer sendiri mencoba menjelaskan fase modernitas lanjut ini dengan ide tentang *McDonaldized Society*. Yang membedakan ide *risk society* dan *McDonaldized society* adalah titik tekan aspek kehidupan yang menjadi *concern*. Ritzer tampaknya lebih nyaman melihat karakteristik masyarakat modern lanjut ini dalam aspek kehidupan sehari-hari sedangkan Beck dan Giddens lebih banyak fokus pada aktivitas-aktivitas atau *events* yang luar biasa seperti isu nuklir, dsb. Namun keduanya sepakat bahwa fase modernitas lanjut tersebut terjadi proses irrasionalitas dari rasionalitas, terpolanya proses individuasi dan komodifikasi secara universal (Ritzer, 1996: 445-446).

resiko, potensi resiko tidak selalu paralel dengan kelas sosial. Resiko bisa menimpa siapapun tanpa pandang asal kelas sosial yang tertimpa resiko. Meskipun kelas sosial tinggi sangat mungkin menjadi kelas sosial yang mengalami dampak resiko yang paling minimal. Kekayaan (di dalamnya pendapatan, kekuasaan, dan pendidikan) bisa “membeli” keselamatan dan memberikan keterbebasan dari resiko (Beck, 1992:35).

Ikatan sosial dalam masyarakat resiko menjadi semakin mencair. Solidaritas ikatan-ikatan rasional dan primordial dalam masyarakat modern awal seperti ikatan sosial berbasis kelas, ras, teritori digantikan oleh fluiditas yang jauh lebih pragmatis. Fluiditas sosial ini muncul karena ada kesamaan sebagai individu atau komunitas yang terkena dampak resiko. Fluiditas ini bersifat lintas teritori, ras, kelas bahkan lintas generasi. Misalnya: bom nuklir yang terjadi di Hiroshima dan Nagasaki tidak hanya dirasakan oleh mereka yang terkena bom secara langsung tapi juga menimpa generasi-generasi berikutnya akibat terjadi mutasi genetika yang disebabkan dampak bom nuklir.

Selain karakter resiko yang lintas ruang dan waktu, proses terciptanya fluiditas sosial didorong oleh proses *disembedding mechanism* dalam modernitas lanjut. *Disembedding mechanism* menjadi salah satu ciri khas utama modernitas lanjut yang ditandai dengan proses pemendaran ikatan-ikatan sosial dan pencabutan relasi sosial yang ada dari akar konteks lokalnya. Pada saat yang bersamaan kemudian terjadi proses rekonfigurasi dan relokasi ikatan dan relasi sosial yang ada yang tidak lagi tunduk pada batas-batas ruang dan waktu (bandingkan Giddens 1995: 21).

C. Mencari Watak Politik dan Proses Kebijakan dalam Masyarakat Resiko

Lalu bagaimana wajah diskursus politik—termasuk diskursus demokrasi—yang terbangun dalam masyarakat resiko (*risk society*)? Isu apa yang menggerakkan seluruh hasrat kekuasaan dalam masyarakat resiko? Bagaimana proses konsensus, negosiasi, dan konflik politik yang terpola dalam masyarakat resiko?

Sebagaimana telah diuraikan pada sub kajian sebelumnya, kesadaran akan resiko akan mewarnai seluruh proses interaksi sosial masyarakat resiko, termasuk interaksi politik. Maka tidaklah mengherankan bila negosiasi, konflik, dan perdebatan politik dalam masyarakat resiko tidak lagi berkutat sekadar bagaimana proses *distribution of good* terkelola secara adil. Persoalan memastikan resiko bisa diminimalisasi dan dicegah melalui *distribution of bad* atau distribusi marabahaya (*hazard*) dan resiko justru menjadi isu yang kuat mewarnai diskursus publik masyarakat resiko. *Risk governance* akan menjadi wajah yang paling dominan dalam proses *governance* masyarakat resiko. Masing-masing aktor baik yang berada di ranah negara, ranah

privat, dan ranah masyarakat sipil akan dituntut mengembangkan pola relasi yang sinergis untuk mengelola dan merespon resiko.

Konflik & ketegangan politik bukan lagi dipicu oleh problema kelangkaan sumber daya (*scarcity*). Konflik dan ketegangan politik mengemuka justru ketika masing-masing kekuatan yang ada di dalam masyarakat di aras global dan lokal berusaha memastikan efek resiko yang berdampak pada mereka bisa seminimal mungkin. Konflik politik di dalam masyarakat resiko ini lebih dikenal sebagai konflik tanggungjawab distributif (*conflict of distributive responsibility*). Karakter resiko yang bersifat lintas batas administrasi teritori membuat semakin banyak aktor yang akan dilibatkan dalam isu tersebut sehingga sangat mungkin konflik dan ketegangan semakin kental. Terlebih lagi ketika aktor yang plural tersebut gagal menegosiasikan dan mendefinisikan resiko tertentu sebagai isu publik dan tidak mampu membangun konsensus publik tentang bagaimana mendistribusikan, mencegah, mengontrol dan melegitmasi resiko (bandingkan Beck, 1994:6).⁹

Pola konsensus, negosiasi, kontestasi, dan konflik masyarakat resiko ini terefleksikan sangat kuat di dalam proses kebijakan. Dengan kata lain, pada hakekatnya, *manufactured risk* merupakan resultan sistemik dari relasi hubungan yang problematik antara ilmu pengetahuan (*science*), desain kelembagaan, dan proses kebijakan. *Manufactured risk* tidak lagi semata-mata fenomena alam semata, tapi lebih bersifat institusional dan menyetubuh dalam praktek-praktek institusional teknokratis (bandingkan Hajer & Kesselring, 1999).

Dengan demikian, proses kebijakan untuk mengelola resiko tidak bisa dilepaskan dari peran pengetahuan, nilai dan perspektif yang digunakan manusia sebagai basis refrensi ketika mengkontruksi pemahaman tentang resiko. Pengetahuan, nilai dan perspektif sangat mempengaruhi bagaimana masyarakat mendefinisikan resiko sebagai *public goods* yang mesti dikelola oleh otoritas publik dalam masyarakat resiko. Pemahaman tentang resiko ini juga pada akhirnya sedikit banyak akan mempengaruhi desain model kelembagaan dalam mengelola resiko.

Proses kebijakan dalam masyarakat resiko tampak kompleks bukan hanya disebabkan oleh relasi kuasa pengetahuan dalam proses kebijakan. Proses ini menjadi kompleks karena aktor yang terlibat plural sekaligus cair. *Manufactured risk* merupakan hasil dari sebuah interaksi kebijakan yang pada dasarnya merupakan proses yang kompleks, multi aktor dan multi level sekaligus tidak *immune* dari bias kepentingan, nilai, pengetahuan dan perspektif. Aktor-aktor yang berkepentingan sifatnya lintas ruang dan waktu membuat proses kebijakan dalam masyarakat resiko menjadi lebih kompleks (bandingkan Hupe & Hill, 2006: 21-22). Resiko tidaklah selalu tunduk pada batas-batas teritori sebuah wilayah administrasi.

9 Misalnya, kasus ketegangan soal apa penyebab utama pemanasan global & siapa yang mesti bertanggungjawab antara Uni Eropa dan Amerika Serikat yang menolak menandatangani Protokol Kyoto.

Resiko bahkan juga tidak tunduk pada batas-batas waktu karena bisa saja dari generasi ke generasi.

Sementara itu, ekosistem dan resiko yang menjadi medium interaksi kebijakan memiliki “hukum alam” tersendiri. Pengelolaan resiko sendiri sebagai urusan publik tetap harus tunduk “hukum alam” ekosistem dan resiko yang berdaulat dan tidak serta merta bisa tunduk dalam otoritas negara atau mekanisme pasar (bandingkan Kartodiharjo & Jhamtani, 2006: 60; Santoso, 2003: 57-59).

Maka dapat dibayangkan bila substansi kebijakan dalam masyarakat resiko merupakan ekspresi dari pilihan dan keputusan publik yang menghasilkan solusi masalah yang berbeda-beda dan dibuat berdasarkan informasi yang tidak komplit dan tidak lengkap (Elmose & Roth, tt). Kondisi ini muncul karena setiap individu dalam masyarakat resiko mempunyai ide tentang dirinya, sosial dan dunia dan berusaha agar ide tersebut mampu mempengaruhi dan mengubah sosial atau dikenal dengan istilah reflektivitas. Dengan reflektivitas inilah manusia mengambil keputusan. Sayangnya pengetahuan manusia dengan sesuatu di luar dirinya tidak memadai atau falibilitas. Pengetahuan manusia selalu “cacat” dan tidak utuh (Sindhunata, 2000: 6-7).

Berbagai karakter politik dan kebijakan (*policy*) dalam masyarakat resiko yang telah diuraikan di atas sebenarnya mencerminkan adanya transformasi watak baru politik dalam masyarakat resiko. Transformasi ini ditandai dengan menguatnya kecenderungan baru dalam proses politik yang ada. Kecenderungan ini menandai adanya proses politik yang lebih “cair” dan bersifat politik “keseharian” (*everyday life politics*) atau dikenal dengan istilah “*sub-politics*”.

Istilah *sub-politics* tersebut dibedakan dengan istilah politik “konvensional” karena: (1) agen-agen yang berada di sistem politik atau sistem korporatis diberi peluang untuk terlibat dalam panggung desain sosial (di dalamnya termasuk kelompok-kelompok profesional dan pekerja, institusi penelitian, inisiatif warga, dsb); (2) selain agen-agen sosial dan kolektif, individu-individu juga secara setara berkompetensi dengan mereka untuk memperoleh kekuasaan politik (Beck, 1999 :22)

Tentu saja, proses politik konvensional tidak hilang begitu saja. Institusi-institusi politik yang mengakar sejak fase modernitas awal seperti—parlemen, pemilu, partai politik—juga tidak tenggelam begitu saja. Yang terjadi adalah dualitas wajah proses politik yang ditandai oleh adanya pola interaksi yang kompleks antara institusi politik yang sudah terbangun sejak modernitas awal dengan praktek-praktek politik keseharian yang terpola di dalam masyarakat. Proses politik dengan proses *sub politics* hanyalah dibedakan dengan adanya pemisahan antara politik yang sederhana (*rule-directed*) dengan politik yang reflektif (*rule-altering*). Yang disebut terakhir diukur dengan derajat dan kualitas politiknya (Beck, 1997:134).

D. Menawarkan Demokrasi Diskursif dan Proses Kebijakan Deliberatif

Pluralitas aktor yang semakin cair, menguatnya reflektivitas individu, ketidaklengkapan sistem pengetahuan (faliabilitas), kontribusi praktek-praktek institusional dalam proses penciptaan resiko menjadi sederetan alasan yang menguatkan pentingnya memikir ulang format bangunan demokrasi di dalam masyarakat resiko. Bangunan demokrasi representatif yang menjadi pilar utama dalam interaksi politik masyarakat modernitas awal dapat dipastikan tidak akan mampu menopang dan merespon segala perubahan tersebut karena sifatnya yang elitis dan keterjebakan pada isu-isu politik yang metanaratif sehingga tidak fleksibilitas (*fix term*). Mekanisme demokrasi representatif juga mempunyai kecenderungan untuk lebih mengusung *majotarian rule* sehingga komunitas-komunitas rentan seringkali tidak punya ruang untuk bersuara.

Ketidakmampuan demokrasi representatif merespon berbagai kompleksitas problem sosial baru ini merupakan refleksi dari kegagalan rasionalitas instrumental—sebagai basis dasarnya—dalam mengkreasi realitas yang selalu dianggap objektif. Rasionalitas instrumental—yang didefinisikan sebagai kapasitas untuk mengkreasi, menyeleksi, dan mempola sarana yang baik untuk mencapai tujuan—gagal menjawab berbagai perubahan dan masalah sosial baru tersebut dikarenakan ada sifat essensial yang cenderung “membajak” esensi seluruh perilaku manusia melekat di dalamnya. Akibatnya rasionalitas instrumental: (1) merusak aspek-aspek yang bersifat lebih “bersahabat, spontan, egalitarian, dan secara instruktif bermakna dalam asosiasi manusia, (2) anti demokratis, (3) merepresi individu, (4) tidak efektif dalam merespon kompleksitas masalah sosial, (5) membuat analisa kebijakan yang lebih efektif dan tepat menjadi tidak mungkin, (6) menciptakan instrumen-instrumen dan metode-metode dalam ilmu sosial yang tidak tepat dan tidak berguna (Dryzek, 1990: 4-5).

Oleh karena itu, demokrasi yang dibayangkan akan berjalan dalam masyarakat resiko adalah demokrasi yang memberikan ruang yang lebih luas bagi preferensi-preferensi reflektif dari masyarakat untuk kemudian menjadi bagian interaksi kekuasaan. Demokrasi dalam masyarakat resiko merupakan sarana dari sebuah bentuk budaya *governance* baru yang dimana pemerintah secara intensif mengembangkan jejaring (*network*) dan hubungan institusional dengan group-group masyarakat yang ada (atau biasa disebut sebagai *stakeholders*) (Hajer & Kesselring, 1999).

Bangunan dan praktek demokrasi yang dikembangkan dalam masyarakat resiko lebih membuka peluang akan desain-desain diskursif. Komunikasi intersubyektif yang sifatnya deliberatif dan dialogis menjadi hal niscaya untuk menemukan

konsensus bersama. Apa yang menjadi *concern* dan masalah publik tentang sebuah resiko merupakan hasil dari sebuah proses kesepakatan bersama bukan klaim sepihak para *expert* semata. Suara mereka yang terkena dampak resiko atau memberikan kontribusi bagi hadirnya resiko justru menjadi penting untuk di kedepankan (jargonnya: "*if the problem is ours, the solution must be ours too*").

Rasionalitas yang membangun wajah baru demokrasi ini mestinya rasionalitas komunikatif atau rasionalitas diskursif dan bukan lagi sekadar rasionalitas instrumental. Argumen ini dibangun dari kesadaran akan keterbatasan rasionalitas manusia yang harus tunduk pada konteks yang membangunnnya (*bounded rationality*). Rasionalitas diskursif kemudian dikedepankan sebagai tawaran komplementer bukan substitusi terhadap rasionalitas instrumental. Rasionalitas komunikatif merupakan properti diskursus intersubjektif bukan maksimalisasi individu. Rasionalitas komunikatif menjadi relevan untuk menghasilkan keputusan-keputusan normatif dan prinsip-prinsip tindakan daripada sekadar untuk menseleksi untuk mencapai tujuan (Dryzek, 1990: 14).

Dalam praktik kebijakan (*policy*), demokrasi diskursif dikembangkan dalam proses-proses kebijakan yang deliberatif. Proses kebijakan deliberatif ditandai oleh adanya pergeseran lokus kekuasaan. Bila model kebijakan yang sebelumnya membayangkan lokus kekuasaan berpusat pada satu otoritas tunggal (*government*) kini menjadi menyebar ke dalam berbagai domain dan aktor (*governance*). Implikasinya adalah ada "ruang", aktor, dan isu baru dalam proses kebijakan.

Tentu saja pergeseran tersebut juga akan merubah pola interaksi antar aktor yang terlibat. Bila sebelumnya pola interaksi antar bersifat hirarkis atau korporatis, pola interaksi yang baru kemudian lebih banyak diwarnai oleh munculnya pola jejaring (*network*) kolaboratif yang tidak stabil dalam proses pembuatan kebijakan. Jejaring ini terpola dan saling berkelindan antara satu dengan yang lain karena ada hubungan timbal balik (interdependensi) yang tidak bisa dihindari. Di dalam pola interaksi ini (bandingkan Innes & Booher, 2003:37).

Bukan hanya lokus kekuasaan serta pola relasi dalam proses kebijakan saja yang berubah, isu substansi kebijakan juga mengalami pergeseran. Menguatnya diskursus resiko menenggalamkan isu-isu substantif yang biasanya lebih bernuasa distribusi kesejahteraan sosial. Subtansi kebijakan yang mereka diskusikan adalah sesuatu yang lebih cair serta bersifat konkrit, pragmatis dan bersentuhan dengan kepentingan praktis mereka keseharian dibandingkan sesuatu yang sifatnya ideologis-utopia.

E. Catatan Penutup

Transformasi sosial yang sedang berlangsung membutuhkan ada pembongkaran kembali terhadap asumsi-asumsi lama ilmu sosial, termasuk ilmu politik, tentang

realitas atau praktik sosial yang mereka kaji. Pilihan ini harus dilakukan agar ilmu politik tidak terjebak pada ortodoksi dan konservatisme baru sehingga membuatnya harus masuk "museum pengetahuan" karena gagap membaca perubahan.

Pada ranah yang level praksis, agenda penataan ulang institusi dan mekanisme-mekanisme politik dan sosial yang ada menjadi pilihan yang tidak terelakkan. Hal ini penting untuk memberikan ruang-ruang komunikatif baru bagi warga negara sehingga praktik-praktik diskursif akan berjalan optimal. Komunikasi intersubjektif harus terinsituisionalisasi dengan baik dalam ruang-ruang komunikatif tersebut. Menata ulang bukan berarti mensubstitusi institusi politik dan sosial yang sudah mengakar. Yang dilakukan adalah mendemokratisasikan insituisi-institusi tersebut sehingga rasionalitas intrumental dan rasional komunikatif akan berjalan saling komplementer di dalamnya. ***Wallahu a'lam bishshowwab.***

Daftar Pustaka

- Innes, Judith E. & David E. Booher, 2003, "Collaborative Policy Making: Governance Through Dialogue" dalam Maarten Hajer & Hendrik Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press.
- Dryzek, John S., 1990, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press.
- Pepper, David, 1999, Ecological Modernisation or the "Ideal Model" of Sustainable Development: Questions Prompted at Europe's Periphery", *Environmental Politics*, Vol. 8, no.4, winter 1999, pp 1- 34.
- Best, Shaun, 2002, *Introduction to Politics and Society*, Sage Publications.
- Beck, Ulrich, 1994, "The Reinvention of Politics: Towards a Theory of Reflexive Modernization", dalam Ulrich Beck, Anthony Giddens, dan Scott Lash (eds.), *Reflexive Modernization: Politics, Tradition, Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press.
- Beck, Ulrich, 1997, *The Reinvention of Politics: Rethinking Modernity in the Global Social Order*, Polity Press.
- Hupe, Peter L. & Michael J. Hill, 2006, "The Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process Beyond the Stages Model", dalam B. Guy Peters & Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*, Sage Publication.
- Beck, Ulrich, 1992, *Risk Society: Toward a New Modernity*, Sage Publication.
- Mehta, Michael D., 2007, "Risk" dalam Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, Sage Publication.
- Sindhunata, 2000, "Menuju Masyarakat Resiko", *BASIS*, Nomer 01 – 02, tahun ke-49, Januari – Februari 2000.
- Giddens, Anthony, 1991, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford University Press.
- Giddens, Anthony, 1995, *The Consequences of Modernity*, Polity Press.
- Giddens, Anthony, 1999, *Runaway World: How Globalisation is Reshaping Our Lives*, Profile Books.
- Keeley, James & Ian Scoones, 1999, *Understanding Environmental Policy Processes: A Review*, Working Paper 89, Institute of Development Studies.
- Juliawan, B. Hari, 2000, "Dunia yang Berlari", *BASIS*, Nomer 01 – 02, tahun ke-49, Januari – Februari 2000.
- Kant, Immanuel, 1996, "An Answer to the Question: What is Enlightenment?" dalam Lawrence E. Cahoon (ed.), *From Modernism to Post Modernism: An Anthology*, Blackwell Publishing.
- Ritzer, George, 1996, *Modern Sociological Theory*, 4th edition, The McGraw-HILL Companies.

- Shiva, Vandana, 1997, *Bebas dari Pembangunan: Perempuan, Ekologi dan Perjuangan Hidup di India*, Yayasan Obor Indonesia.
- Weiland, Sabine, 2006, *Ecological Modernisation or Risk Society?: The Politics of Environmental Ideas*. Makalah disampaikan dalam "Conference on Interpretative Practitioner: From Critique to Practices in Public Policy", 8 – 10 Juni 2006, University of Birmingham, UK.
- Kartodihardjo, Hariadi & Hira Jhamtani (eds.), 2006, *Politik Lingkungan dan Kekuasaan di Indonesia*, Equinox.
- Santoso, Purwo, 2003, "Pengelolaan Negara, Mekanisme Pasar dan Dinamika Ekosistem: tiga Medium Interaksi Pemerintahan", *Jurnal TRANSFORMASI*, Volume 1, Nomer 1, September 2003.
- Elmose, Steffen & Wolf Michael Roth, tt, *Allgemeinbildung- Readiness in Living Risk Society*, didownload dari www.educ.uvic.ca/faculty/mroth/PREPRINTS/RiskSociety.pdf pada tanggal 20 Agustus 2007 jam 01.00 pm
- Hajer, Marteen & Sver Kesselring, 1999, "Democracy in the Risk Society: Learning From New Politics of Mobility in Munich", *Environmental Politics*, 1999, no. 3, pp. 1-23