

DEMOCRACY BEYOND ELECTION:
**KEBIJAKAN PUBLIK AGONISTIK SEBAGAI AGENDA
TRANSFORMASI**



UNIVERSITAS GADJAH MADA

**Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar
dalam Bidang Tata Kelola Kebijakan Publik
pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Gadjah Mada**

**Disampaikan pada Pengukuhan Guru Besar
Universitas Gadjah Mada
Tanggal 5 Juni 2025**

**Oleh
Prof. Dr. Gabriel Lele**

Yang sangat saya hormati,

Ketua, Sekretaris, dan Anggota Majelis Wali Amanat Universitas Gadjah Mada;

Ketua, Sekretaris, dan Anggota Senat Akademik Universitas Gadjah Mada;

Ketua, Sekretaris, dan Anggota Dewan Guru Besar Universitas Gadjah Mada;

Rektor dan para Wakil Rektor Universitas Gadjah Mada;

Dekan dan para Wakil Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik;

Rekan-rekan dosen, mahasiswa, segenap sivitas akademika Universitas Gadjah Mada,

Para tamu undangan, serta keluarga yang saya cintai.

Assalamualaikum Warahmatullah Wabarakatuh,

Syalom, Oom Swastiastu, Namu Buddhaya, Wei De Dong Tian,

salam kebangsaan untuk kita semua.

Puji syukur ke hadirat Tuhan YME karena atas berkat dan penyertaan-Nya kita dapat berkumpul bersama dalam keadaan sehat walafiat. Secara pribadi, saya mengucapkan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Pemurah karena hanya atas kasih-Nyalah saya dapat menyampaikan pidato pengukuhan guru besar di hadapan hadirin sekalian.

Pidato ini disusun sebagai endapan pengalaman dan pengamatan terhadap apa yang terjadi di berbagai belahan dunia, terutama Indonesia, terkait cara kebijakan publik diteliti, diajarkan, dan atau dipraktikkan. Gagasan pokoknya adalah elaborasi dari buku Kebijakan Publik untuk Transformasi Sosial: Sebuah Pendekatan Kritis-Agonistik (Lele 2023). Dilatari kerisauan sekaligus keinginan untuk mengembangkan demokrasi sebagai *'the only game in town'*, kebijakan publik harusnya menjadi arena di mana demokrasi pasca pemilu (*democracy beyond election*) dipraktikkan. Hal ini mengharuskan perombakan cara berpikir dan cara kerja yang lebih mendasar. Saya menawarkan perspektif agonisme, sebuah tradisi demokrasi pluralis yang memperlakukan keberagaman, kontestasi dan antagonisme sebagai bagian vital dan tak

terhindarkan dari suatu masyarakat politik di mana lawan yang berbeda pandangan diperlakukan sebagai penantang yang sah, bukannya musuh yang harus dihancurkan. Tradisi ini berangkat dari dan bertumpu pada dua pilar dasar demokrasi yakni kebebasan dan kesetaraan. Substansi utama transformasi terletak pada bagaimana kedua nilai itu dan segala konsekuensi ikutannya dikelola di dalam kebijakan publik.

Paradoks Kebijakan Publik

Gagasan ini dipicu oleh kegusaran akademik berhadapan dengan begitu banyak fenomena kebijakan publik yang problematis. Dalam konteks Indonesia kontemporer, terdapat beberapa kebijakan kontroversial seperti pemindahan Ibu Kota Negara (IKN), pemberian Makan Bergizi Gratis (MBG), pembentukan Koperasi Merah Putih, serta sejumlah kontroversi yang mengiringi proyek strategis nasional (PSN) seperti pariwisata, geotermal, hilirisasi, dan hampir semua proyek infrastruktur lainnya. Demikian juga, pada level global, kita dihadapkan pada kebijakan terbaru Pemerintahan Donald Trump terkait tarif dasar dan universal yang mengguncang perekonomian dunia. Karakter dasar berbagai kebijakan tersebut adalah anti-demokrasi di mana pluralitas diabaikan, partisipasi dibatasi, dan oposisi dibungkam. Kebijakan publik menjadi sangat jauh dari publik. Dampak langsungnya adalah terjadinya paradoks kebijakan publik: beragam permasalahan bangsa tidak saja gagal diselesaikan tetapi justru diciptakan oleh atau melalui kebijakan publik. Dengan kata lain, alih-alih menghadirkan solusi, kebijakan publik justru menjadi bagian dari masalah atau bahkan masalah itu sendiri.

Paradoks tersebut membawa serta taruhan yang sangat substansial terhadap masa depan demokrasi di mana posisi dan nasib publik dipertaruhkan. Pasca pemilu, kebijakan publik menjadi arena sekaligus alat di mana demokrasi seharusnya dipraktikkan dan dikembangkan untuk memastikan terjaganya kedaulatan rakyat. Karenanya, di luar pertanyaan instrumental terkait kapasitas kebijakan publik untuk menyelesaikan beragam permasalahan sosial, terdapat gugatan yang lebih fundamental terkait fungsinya sebagai alat transformasi sosial bagi terwujudnya kedaulatan rakyat yang hakiki.

Pertanyaan atau gugatan itu tidak hanya *reflektif* tetapi juga *refleksif*. Para ahli maupun praktisi kebijakan publik yang reflektif selalu berusaha menjelaskan dan mempertimbangkan kembali tindakan dan pengetahuan dengan memfokuskan diri pada aspek eksternal di luar dirinya. Permasalahan maupun jawaban atasnya dianggap berada di luar peneliti. Oleh karena itu, jawaban paling mudah terhadap berbagai problem kebijakan publik senantiasa dikaitkan dengan ketidakbecusan pemerintah di satu sisi, ketidakmampuan masyarakat di sisi yang lain, atau kombinasi keduanya. Namun kaum refleksif akan lebih berkaca pada beragam fenomena, tindakan, maupun pengetahuan untuk merefleksikan dirinya sendiri. Cara pandang, paradigma atau nilai seorang peneliti menjadi fokus pengujian pokok (Cunliffe dan Jun 2005). Pertanyaan kritisnya adalah apakah paradigma, pendekatan, teori, atau konsep yang digunakan dalam mendekati, memahami atau menjelaskan sebuah fenomena sudah tepat? Atau, apakah cara kebijakan publik dipelajari, diajarkan, atau dijelaskan sudah tepat? Fokus kontemplasinya lebih bersifat internal dan hal itu mau tidak mau mendorong lahirnya pertanyaan-pertanyaan ontologis, epistemologis, metodologis, termasuk aksiologis yang digunakan oleh seorang peneliti atau praktisi.

Pidato ini akan mencoba berfokus pada aspek *refleksif* sebagai bagian dari ‘pengakuan sekaligus penebusan dosa’ akademik yang boleh jadi dilakukan secara berjemaah dan berulang-ulang di berbagai kampus yang menawarkan studi kebijakan publik. Kebekuan terkait bagaimana kebijakan publik dipelajari atau diajarkan selama ini memiliki kontribusi yang sangat besar terhadap praktik kebijakan publik yang sebagian sangat problematis. Saya berpandangan bahwa salah satu simpul persoalannya terletak pada sifat studi kebijakan yang anti-demokrasi di mana nilai-nilai pluralitas dan perbedaan tidak begitu mendapat perhatian, bahkan diabaikan.

Prinsip Republik

Hadirin yang saya muliakan,

Para pendiri bangsa ini sudah secara tegas dan sadar menetapkan pilihan bernegara pada bentuk Republik. Pilihan ini

menjadi penanda penting bagi semua sendi dan praktik kehidupan berbangsa dan bernegara yang bertumpu pada prinsip kedaulatan rakyat. Secara khusus, prinsip ini menekankan pentingnya jaminan atas kebebasan individu, sebuah kondisi non-dominasi di mana setiap individu terbebas dari gangguan apapun yang bersifat sewenang-wenang (McMahon 2005; Pettit 1999). Aktualisasi prinsip ini hanya dapat ditemukan pada sistem demokrasi. Dalam konteks kebijakan publik, prinsip Republik dan demokrasi mensyaratkan publik – *publica* – sebagai hakekatnya. Hakekat tersebut diwujudkan pada paling tidak dua level, yakni proses dan substansi kebijakan publik.

Pada level proses, prinsip Republik mensyaratkan keterlibatan, persetujuan, atau bahkan kontrol publik pada semua rangkaian tahapan kebijakan publik, terutama formulasi kebijakan. Publik, dengan kata lain, tidak hanya menjadi sasaran kebijakan tetapi harus menjadi subjek aktif dalam proses perumusan kebijakan itu sendiri. Dalam sistem demokrasi langsung, hal itu relatif dapat diwujudkan terutama ketika konfigurasi publik tidak sekompleks negara modern yang jumlah warganya sangat banyak. Demokrasi langsung dalam konteks keseharian juga dapat diwujudkan dalam ruang-ruang ‘*tiny publics*’ seperti kelompok atau komunitas (Fine 2012). Sebaliknya, dengan konfigurasi publik yang semakin kompleks, prinsip keterlibatan, persetujuan atau kontrol publik itu coba disederhanakan melalui mekanisme representasi. Itulah yang dibayangkan para pemikir Republik sebagai fungsi para ‘*elected officials*’ dalam menjalankan prinsip kedaulatan rakyat (Niederbergerand dan Schink 2013). Namun dengan kemajuan teknologi, kompleksitas praktis tersebut bisa diurai sehingga mekanisme representasi tidak dengan sendirinya mematikan partisipasi. Itulah hakekat sesungguhnya demokrasi *dari dan oleh* rakyat. Oleh karena itu, negara perlu memastikan tersedianya beragam kanal yang memungkinkan publik untuk terlibat secara aktif dalam, bahkan mengontrol, keseluruhan rangkaian proses kebijakan, dari formulasi hingga evaluasi. Jaminan seperti ini tidaklah kurang penting dibandingkan dengan garansi penyelenggaraan pemilu berasaskan LUBER JURDIL yang hanya diselenggarakan pada kurun waktu tertentu. Sebaliknya, kanal-kanal keterlibatan dan kontrol publik dalam proses kebijakan publik memberikan jaminan permanen dan rutin untuk

memastikan demokrasi bisa bekerja secara lebih seksama dan rutin untuk mengaktualisasikan prinsip kedaulatan rakyat (Pettit 2010).

Sementara itu, pada level substansi, prinsip Republik menuntut agar isi kebijakan publik harus benar-benar merefleksikan kepentingan atau aspirasi rakyat. Konvergensi substantif antara isi atau tujuan kebijakan dengan kepentingan atau permasalahan yang dihadapi oleh publik menjadi takaran tertinggi, betapapun ia sangat sulit untuk dicapai (Huber dan Powell 1994). Atau sebagaimana ditekankan Robert Dahl (1989:95), justifikasi terkuat demokrasi terletak pada kemampuannya untuk menjamin bahwa mayoritas masyarakat dapat memaksa pemerintah untuk melakukan apa yang mereka inginkan serta menghindari apa yang tidak mereka harapkan. Poin ini sangat penting mengingat terdapat begitu banyak kasus yang menunjukkan besarnya jarak antara agenda sosial yang diinginkan publik dengan agenda formal yang diputuskan pemerintah sebagaimana dapat dicermati pada, misalnya, kebijakan Makan Bergizi Gratis atau pembentukan Danantara. Secara tidak sadar, muncul istilah baru yang menggeser substansi kebijakan publik yang dikenal dengan *kebijakan pemerintah*. Walaupun aneh, istilah baru ini menegaskan divergensi yang ada yang bermuara pada tingginya derajat penolakan publik pada berbagai kebijakan pemerintah.

Kecenderungan Patologis

Hadirin yang saya hormati,

Dihadapkan pada tuntutan fundamental-konstitusional di atas, kita justru menyaksikan paling tidak tiga kecenderungan dominan dalam praktik kebijakan publik. *Pertama*, makin maraknya kebijakan populis yang justru dalam banyak aspek merusak tatanan kelembagaan demokrasi dan sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Ciri mendasarnya terletak pada kemampuan menyihir psikologi publik dengan menawarkan paket-paket populer jangka pendek yang tidak membutuhkan sofistikasi ilmiah, anti-sains, menggunakan wacana-wacana adversarial secara eksekutif, anti-status-quo, menghadapkan elit versus massa, memarginalisasi kelompok oposisi, serta menetralisasi fungsi saling kontrol antar lembaga negara (Bartha dkk 2020).

Kebijakan nasionalisme ekonomi yang diambil Presiden Donald Trump ada salah satu contoh terkini populisme yang merenggut banyak korban di level domestik maupun global. Di Indonesia, bantuan sosial (bansos) tanpa target yang jelas atau sejumlah paket kebijakan ‘*quick win*’ atau ‘*100 hari*’ pemerintah terpilih berlabel ‘gratis’ di level nasional maupun daerah adalah sedikit dari contoh populisme itu. Yang paling kontemporer adalah Program Makan Bergizi Gratis, Koperasi Merah Putih, dan pemberian konsesi tambang bagi ormas keagamaan yang diputuskan secara cepat dan tertutup. Paket-paket kebijakan ini umumnya dikonstruksi untuk kepentingan elektoral.

Kedua, muncul pula praktik otokratik ketika banyak kebijakan publik diinisiasi dan didikte oleh pemerintah yang sedang berkuasa atas nama publik. Ciri mendasar kecenderungan kedua ini adalah wataknya yang tertutup, terpersonalisasi, dan *top-down*. Oposisi dibungkam dan korporatisme negara ditawarkan sebagai gantinya di mana semua elemen dikooptasi, dipelihara, bahkan dibesarkan sejauh elemen-elemen tersebut menunjukkan loyalitas tunggalnya terhadap dan mendukung rezim. Publik hanya dijadikan objek kebijakan superfisial yang kepentingan atau aspirasinya diarahkan untuk sejalan dengan agenda rezim. Rezim memutuskan segalanya tanpa partisipasi atau konsultasi publik yang substantif (Schmidt 2014). Jika rezim masih membutuhkan tambahan amunisi untuk menundukkan publik, maka teknokrasi tampil sebagai alternatif. Namun teknokrasi dalam konteks ini hanya berhenti pada level strategi, bukan substansi. Perkawinan antara otokrasi dan teknokrasi yang dikenal dengan otokrasi teknokratis atau teknokrasi otokratik (Windholz 2020) melahirkan tatanan yang makin jauh dari semangat Republik dan demokrasi. Revisi UU KPK tahun 2019 dan lahirnya UU Cipta Kerja di tengah penolakan masif para aktivis, kaum buruh, dan elemen mahasiswa adalah contoh kongkritnya.

Terlepas dari sedikit perbedaan watak, kedua kecenderungan di atas memiliki satu persamaan penting terkait bagaimana publik diasumsikan, ditempatkan, atau diperlakukan. Publik hampir selalu diasumsikan tidak paham alias bodoh sehingga tidak perlu dilibatkan. Demikian pula, tuntutan demokrasi akan partisipasi dianggap sebagai gangguan karena lebih banyak diwarnai oleh ‘*noise*’ ketimbang ‘*voice*’.

Di atas kedua premis itu berdiri kokoh institusi pemerintah yang menempatkan dirinya sebagai aktor yang paling tahu dan mampu mengartikulasikan aspirasi atau kepentingan publik tanpa perlu melibatkan publik itu sendiri. Praktik yang dikenal dengan Sindrom Raja Salomo (*Salomon Trap*) ini ditemukan dalam beragam kebijakan publik sehingga suara-suara kritis, apalagi oposisi, dianggap sebagai gangguan yang harus didisiplinkan atau sekedar diabaikan. Paling memilukan, kelompok kritis yang memperjuangkan aspirasinya justru diminta untuk ‘pindah negara’. Kebijakan publik pada akhirnya dibangun di atas fundasi yang rapuh hingga pada titik di mana pemerintah tidak menyadari kerapuhannya.

Kecenderungan *ketiga* yang tidak kalah mengkhawatirkan adalah terjadinya upaya penyeragaman di tengah keberagaman. Prinsip negara kesatuan secara serampangan diterjemahkan dengan desain-desain kebijakan dan aransemen kelembagaan yang menaunginya yang ditandai oleh kecenderungan untuk menyeragamkan hal yang seharusnya diperlakukan secara beragam. Pendekatan *one-fits-all* sangat banyak terjadi dan dilakukan melalui kebijakan publik. Prinsip Bhineka Tunggal Ika ditafsir secara sempit dengan menekankan kesatuan sambil mengabaikan perbedaan. Hal ini bahkan dilakukan di tengah gerakan besar desentralisasi yang sejak beberapa tahun belakangan ini mengalami arus balik menuju resentralisasi. Akibatnya bukan saja kegagalan kebijakan dalam merespon konteks dan prioritas yang berbeda. Lebih dari itu, alih-alih menjadi instrumen yang membawa bangsa ini maju dalam keberagamannya, kebijakan publik telah merongrong fundasi terpenting bangsa ini yakni kebhinekaan. Beberapa ahli sudah mengingatkan bahaya riil dari cara kerja ini yang bermuara pada ancaman disintegrasi bangsa (Schulze 2024). Namun praktik patologis ini bahkan semakin terinstitusionalisasi di bawah rezim otokratik sebagaimana bisa dilihat dari kebijakan sentralisasi perencanaan dan penganggaran bagi pemerintah daerah sejak tahun 2017.

Ketiga kecenderungan di atas pada akhirnya melahirkan fenomena yang sama yakni semakin berkembangnya konflik pada berbagai arena dengan intensitas yang beragam. Konflik dalam bentuk penolakan secara konstitusional maupun politik jalanan yang

cenderung anarkis harusnya dijadikan refleksi yang mendalam terkait cara mengelola kebijakan publik yang keliru. Hulu persoalannya terletak pada kurang diwadahnya nilai pluralitas atau demokrasi dalam kebijakan publik, baik secara prosedural maupun substantif.

Negara, Demokrasi dan Urgensi Transformasi

Hadirin yang saya muliakan,

Munculnya beragam konflik yang menyertai kebijakan publik melahirkan jenis paradoks yang kedua: alih-alih mengelola konflik, kebijakan publik justru menciptakan konflik. Paradoks itu melekat dengan salah satu peran dan fungsi negara yang paling klasik yakni menjaga keteraturan. Negara modern hadir sebagai institusi yang berdiri di atas individu-individu rasional dengan beragam kepentingannya agar kontestasi kepentingan antara mereka tidak berujung pada situasi anarkis, apalagi menyerupai kondisi ‘*state of nature*’ yang ditandai oleh pertarungan tiada henti (*bellum omnium contra omnes*). Situasi anarki ini jelas problematis karena bahkan aktor paling rasional pun membutuhkan keteraturan atau stabilitas. Bagaimana menciptakan keteraturan sosial tanpa mengganggu bekerjanya rasionalitas?

Salah satu petunjuk untuk menjawab pertanyaan ini ditemukan pada tulisan Thomas Hobbes. Dalam bukunya yang terkenal, *Leviathan* (1651), Hobbes melihat manusia sebagai makhluk yang tidak secara alamiah bersifat sosial atau politik dan perlu secara sadar membentuk pranata bersama untuk mengatur perilakunya. Pranata tersebut harus didasarkan pada kesepakatan bersama dan menjamin adanya kesetaraan di antara para warga atau anggotanya. Pranata itu oleh Hobbes dibayangkan sebagai institusi berdaulat yang bahkan mengatasi hak semua warga walaupun menerima mandat darinya. Pranata itu menyerupai *Leviathan*, monster laut yang menakutkan, yang dibutuhkan untuk mengelola kehidupan bersama yang selalu dihantui oleh ancaman perang abadi. Agar *Leviathan* tidak semena-mena maka ia diikat dalam sebuah ikatan perjanjian.

Gagasan Hobbes menjadi salah satu cikal bakal lahirnya teori kontrak sosial modern sebagaimana juga dipromosikan oleh John Locke

dan Jean-Jacques Rousseau serta John Rawls dan David Gauthier pada era yang lebih belakangan. Dengan beberapa perbedaan tekanan, gagasan pokok kontrak sosial bertumpu pada argumen bahwa sebuah masyarakat dibentuk melalui kesepakatan di mana individu-individu yang rasional melepaskan sebagian kebebasannya untuk mendapatkan manfaat dari kehidupan bersama dalam suatu tatanan yang lebih terorganisasi, stabil dan aman karena dituntun oleh aturan dan hukum. Teori ini memberikan landasan bagi hubungan antara warga negara dengan pemerintah di mana keduanya menyepakati sejumlah kewajiban di samping hak. Persetujuan atau kesepakatan (*consent*) menjadi kualifikasi penting yang mengikat kedua pihak di sini. Ia sekaligus menjadi dasar untuk menakar legitimasi pemerintah di satu sisi serta kewajiban moral warga negara di sisi lain. John Locke bahkan memberikan penekanan bahwa kontrak itu diikuti oleh hak warga negara untuk menentang aturan atau hukum tiranik yang melanggar kontrak (Sasan 2021).

Gagasan kontrak sosial ini memiliki hubungan yang sangat erat dengan demokrasi. Kontrak sosial mengandung makna bahwa pemerintah mendapatkan legitimasinya dari persetujuan warga negara. Demikian pula, kepatuhan warga negara pada aturan atau hukum yang ditegakkan pemerintah mensyaratkan adanya kebebasan dan kesetaraan warga negara untuk berpartisipasi dalam proses pembuatannya. Demokrasi memegang teguh prinsip-prinsip ini. Itulah pula sebabnya maka demokrasi (liberal) selalu bertumpu pada pilar kebebasan dan kesetaraan sebagai elemen konstitutifnya.

Jika dikaitkan dengan kebijakan publik, pilar kebebasan dan kesetaraan sebagai landasan konstitutif ini seharusnya menjadi pegangan bagi studi maupun praktik kebijakan publik. Terjaminnya kebebasan dan kesetaraan warga negara dalam memperjuangkan kepentingannya memberikan garansi awal bagi dikelolanya konflik, karena tidak mungkin untuk menghilangkannya. Kebijakan publik, dengan demikian, tidak hanya menjadi instrumen untuk menjawab berbagai persoalan sosial. Jauh melampaui itu, kebijakan publik menjadi arena di mana nilai-nilai kebebasan dan kesetaraan dipertaruhkan dan, oleh karena itu, menjadi pertarungan bagi demokrasi itu sendiri. Di sinilah letak peran transformatif dari kebijakan publik.

Titik Kritis Transformasi: Tradisi Epistemik

Hadirin yang saya hormati,

Untuk dapat menjalankan peran transformatifnya, kebijakan publik membutuhkan pembenahan yang cukup serius. Pembenahan itu dilakukan tanpa meninggalkan fungsi klasiknya untuk merespon dan mengatasi berbagai permasalahan sosial yang dihadapi sebuah bangsa. Namun pembenahan dalam konteks transformasi tidak memadai jika hanya dilakukan secara praktis-institusional; ia harus dilandasi perbaikan pada cara berpikir yang digunakan dalam memaknai dan mempraktikkan kebijakan publik.

Pada level praktis-institusional harus diakui bahwa sudah terdapat beberapa upaya untuk memperbaiki atau meningkatkan derajat kepublikan dari kebijakan publik. Untuk konteks Indonesia, terdapat beberapa forum seperti konsultasi publik, sosialisasi kebijakan, dengar pendapat, penggunaan beragam media diseminasi informasi publik, dan sejumlah kanal institusional lainnya sebagaimana diamanatkan, misalnya, dalam UU Nomor 14 Tahun 2008 Keterbukaan Informasi Publik atau UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan. Namun, dalam beberapa kasus sensitif seperti kebijakan pembangunan infrastruktur atau investasi besar yang melibatkan pembebasan lahan, konflik tetap saja terjadi dan cenderung mengalami eskalasi.

Ketidakmampuan kanal-kanal tersebut untuk mengelola konflik, atau malah memicu eskalasi konflik, harus dilacak lebih jauh dan sistematis untuk menemukan akarnya. Mendiagnosis persoalan di hulu sangat penting dilakukan agar kita tidak terjebak pada cara kerja ‘pemadam kebakaran’ yang berfokus pada penyelesaian masalah-masalah di hilir secara instan.

Hulu dari sejumlah kasus konflik kebijakan yang terus terjadi, hemat saya, terletak pada cara pandang yang digunakan oleh para aktor kebijakan, terutama pembuat kebijakan dan para ahli, dalam mengelola kebijakan publik. Tiga diagnosis awal yang dipaparkan sebelumnya – populisme, otokrasi, dan penyeragaman – telah mencabut akar republik dan demokrasi dari kebijakan publik. Oleh karena itu, jika konflik

kebijakan ingin diurai dan diselesaikan secara lebih menyeluruh, maka langkah pertama dan utama harus dimulai dengan mengkritisi pola pikir yang digunakan lalu mencari alternatifnya.

Dalam disiplin kebijakan publik, pola pikir atau paradigma yang menuntun praksis kebijakan memiliki akar historis yang cukup panjang. Beberapa pertanyaan yang (masih) perlu diajukan antara lain adalah bagaimana kebijakan publik dipahami? Apakah kebijakan publik bagian dari ilmu ekonomi, ilmu politik, atau ilmu lainnya? Apakah kebijakan publik itu sains atau praktik semata? Sejauh mana nilai-nilai demokrasi harus diperhatikan di tengah ambisinya untuk menjadi sains? Bagaimana mendefinisikan adjektif ‘publik’ dari kebijakan publik? Dan sejumlah pertanyaan lainnya.

Dalam beragam literatur klasik, terdapat kecenderungan untuk memahami kebijakan publik sebagai praktik teknis-manajerial dengan tekanan legal-prosedural yang diinspirasi oleh cara berpikir liberal. Kaum liberal selalu mengasumsikan negara dan pemerintah sebagai wasit yang adil yang berdiri di atas ragam kepentingan untuk mencari titik temu di antara beragam kepentingan warganya. Pemerintah adalah institusi netral yang tidak memiliki kepentingan selain melayani publik. Tidak heran jika kaum liberal memberi ruang besar pada pemerintah, di mana publik hanya perlu diasumsikan. Cara pandang ini secara sadar atau tidak sadar telah menyebabkan makin lunturnya posisi ‘publik’ dalam berbagai studi kebijakan atau administrasi publik (Ringeling 2015; Frederickson 1997). Literatur kebijakan publik bahkan terkesan tidak terlalu peduli pada konseptualisasi publik dibandingkan dengan literatur administrasi publik atau manajemen publik.

Merosotnya perhatian terhadap ‘publik’ dapat dilacak pada cara kebijakan publik didefinisikan. Thomas Dye (2017:1), seorang ahli kebijakan publik yang sering dirujuk, misalnya, memahami kebijakan publik sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Substansi publik sama sekali tidak disebut apalagi ditekankan. Sebaliknya, pemerintah sebagai aktor – bukan sebagai substansi atau watak pengelolaan – mendapat perhatian utama. Pemahaman konseptual yang demikian memiliki implikasi yang sangat serius terhadap praktik kebijakan publik. Seolah-olah, kebijakan publik

adalah urusan pemerintah sehingga tidak mengherankan jika konsep kebijakan publik lalu digeser menjadi ‘kebijakan pemerintah’ tadi. Implikasinya akan berbeda jika substansi publik mendapatkan perhatian atau tekanan secara konseptual. Hal ini dapat ditemukan pada konsep alternatif yang antara lain dikemukakan oleh David Easton (1953) yang memahami kebijakan sebagai ‘alokasi nilai yang otoritatif’ yang lebih menekankan substansi sekaligus fungsi kebijakan yang terjadi dalam konteks politik tertentu.

Ketidaktercermatan dalam mendefinisikan kebijakan publik bukan semata-mata problem konseptual, namun lebih merupakan persoalan ontologis, yang juga berimplikasi lanjut pada aspek epistemologis, metodologis, dan aksiologis. Pada aspek epistemologis, harus diakui bahwa studi-studi kebijakan masih didominasi oleh positivisme bahkan ketika ia terus menerus dikritik. Hal ini turut diperkuat oleh ambisi kebijakan publik untuk menjadi sains yang memiliki bobot yang sama dengan cabang-cabang ilmu pengetahuan lainnya. Konstruksi ‘publik’ dibayangkan sebagai proses objektif yang terlepas dari nilai apapun kecuali nilai saintifik itu sendiri. Dikotomi fakta-nilai atas nama proyek saintifikasi ini melahirkan kekacauan epistemologis (*epistemological turmoil*) karena kebijakan publik sangat erat berkaitan dengan nilai. Konflik nilai, bukan fakta, bahkan dianggap sebagai persoalan pokok kebijakan publik dan, oleh karenanya, harus diberi perhatian yang lebih memadai (Fischer dkk 2015).

Kritik terhadap positivisme melahirkan berbagai upaya untuk melakukan perubahan paradigma, baik yang menolak secara tegas positivisme maupun yang mencoba mencari jalan tengah dengan menggunakan penanda tambahan seperti neo-positivisme atau post-positivisme. Penggunaan adjektif ini tidak terlepas dari obsesi praktis dari studi kebijakan publik yang sejauh ini dijawab secara lebih memadai oleh pendekatan positivis. Paradigma kritis mencoba menawarkan pendekatan saintifik lain walaupun mengalami kesulitan secara praktis. Misalnya gerakan ‘*argumentative turn*’ (Fischer dan Gottweis 2013) atau ‘*emotional turn*’ (Paterson dan Larios 2019; Wahl-Jorgensen 2019; Durnová 2018) yang menjadi pegangan para pemikir kritis sudah memperluas makna data dalam studi kebijakan publik. Gerakan ini memberi perhatian pada aspek-aspek di luar

rasionalitas (*logos*) seperti emosi (*pathos*) dan etika (*ethos*) sebagaimana kerangka triptikos Plato (Gottweis 2007). Namun, pada level praktis, proposal ini belum begitu banyak digunakan semata-mata karena keterbatasan metode(*logis*). Munculnya beragam kajian kontemporer dengan menggunakan teknologi *data-mining* untuk menguak emosi atau sentimen publik sedikit banyak memberi harapan pada urgensi, relevansi dan fisibilitas pendekatan ini dalam studi dan praktik kebijakan publik. Di titik ini, kelemahan dan kritik epistemologis menemukan ruangnya secara metodologis yang walaupun diinspirasi oleh metodologi positivis namun sudah diperluas dengan mencakup basis sains yang tadinya dianggap sebagai sesuatu yang tidak dapat diukur atau diobservasi atau bahkan tidak relevan.

Pada level aksiologis, perdebatan lama yang masih memiliki relevansi dan urgensi kontemporer berkuat pada pilihan nilai yang mendasari semua kebijakan publik. Trilema klasik antara efisiensi, efektivitas, dan *equity* tidak kunjung mendapatkan kesepakatan di mana nilai *equity* mendapatkan posisi marginal dalam berbagai kajian dan praktik kebijakan publik. Ahli lain bahkan menambahkan nilai ekonomi pada perdebatan tersebut dengan hasil yang juga belum sepenuhnya konklusif. Bahkan, ahli seperti Norman-Major (2022) mencoba memperluas perdebatan soal nilai ini dengan menambahkan empat nilai baru atau *the Four Es*, yakni *engagement*, *emphaty*, *ethic* dan *equity*. Jika empat nilai sebelumnya – efisiensi, efektivitas, *equity* dan ekonomi – lebih merujuk pada aspek substantif dalam bentuk tujuan dan isi kebijakan, keempat nilai terakhir ini lebih menekankan pada aspek prosedural dalam kebijakan publik yang ditandai oleh pentingnya keterlibatan stakeholders secara luas, adanya empati atau keberpihakan pada kelompok-kelompok tertentu, diperhatikannya standar dan nilai etis, serta pentingnya pemerataan atau keadilan dalam kebijakan publik.

Demokrasi Sebagai Jantung Kebijakan Publik

Hadirin yang saya muliakan,

Upaya untuk menjadikan kebijakan publik sebagai cabang ilmu sosial yang sama sahnya selalu dan akan senantiasa berhadapan dengan tuntutan akan relevansi. David Easton (1969), misalnya,

mengingatkan secara tegas untuk memperhitungkan relevansi studi kebijakan publik bagi pemecahan masalah-masalah sosial. Demikian juga peringatan yang disampaikan oleh Paul Sabatier (1988) ketika mengembangkan kerangka koalisi advokasi. Niat studi kebijakan publik untuk menjadi relevan dan kontributif bagi pemecahan masalah-masalah sosial tetap harus dijalankan dengan pendekatan riset empiris yang kuat untuk mencari hubungan kausal sebagai kaidah paling esensial.

Terkait tuntutan akan relevansi dan kontribusi bagi pemecahan sosial, para ahli kebijakan publik memiliki tekanan atau perhatian yang berbeda-beda. Namun, hemat saya, takaran yang paling penting sebagai ujian atas relevansi dan kontribusi tersebut harus diletakkan dalam konteks demokrasi sebagaimana dibahas sebelumnya. Ingram dkk (2016) bahkan menekankan bahwa demokrasi sangat terabaikan oleh para ahli kebijakan justru ketika fungsi paling mendasar dari studi kebijakan adalah melayani demokrasi. Demokrasi bahkan tidak digunakan sebagai kriteria dalam mengevaluasi sebuah kebijakan. Hal ini sebenarnya menjadi perdebatan klasik, namun tidak pernah luntur hingga saat ini. Sebaliknya, keberpihakan studi kebijakan pada demokrasi menjadi makin relevan saat ini ketika dihadapkan dengan sejumlah fenomena kebijakan publik di berbagai negara yang semakin anti-demokratis termasuk dalam konteks kurikulum (Au 2010).

Sebenarnya sudah cukup banyak ahli yang mengingatkan pentingnya demokrasi sebagai jantung studi kebijakan publik. Salah satu tokoh yang patut dirujuk adalah Harrold Lasswell yang dikenal sebagai pendiri ilmu kebijakan. Dalam tulisannya yang terkenal setelah Perang Dunia Kedua, *The Policy Orientation*, Lasswell (1948; 1951) memperkenalkan '*policy sciences of democracy*'. Ini adalah sebuah undangan awal untuk mendiskusikan secara cermat hubungan antara objektivitas saintifik dan demokrasi dalam dan melalui studi kebijakan publik. Undangan itu dipicu oleh kecenderungan elitis dan teknokratis dalam praktik kebijakan publik yang diinspirasi oleh pendekatan positivis sekaligus tantangan dan komitmen untuk meningkatkan demokratisasi. Lasswell menekankan pentingnya nilai-nilai demokrasi terutama kebebasan serta relevansi kontekstual. Ia juga mengadvokasi pendekatan dialektis bagi pemberdayaan serta menekankan praktik-

praktik *bottom-up* untuk memperjuangkan kelompok rentan dan tertindas (Torgensen 2024).

Sekilas, gagasan Lasswell mengandung beberapa paradoks: ia berusaha mendorong perkembangan studi kebijakan publik yang saintifik bersamaan dengan gelombang pendekatan behavioralis tahun 1950an tetapi juga berkomitmen mengembangkan demokrasi sebagai nilai yang justru dianggap anti-sains. Pada awalnya Lasswell juga terkesan elitis-teknokratis namun berubah semakin kritis pada tahun 1970an sebagaimana dapat dilacak pada perhatiannya yang makin besar pada ‘konteks’ (Torgensen 2015). Baginya, esensi sebuah studi yang saintifik terletak pada proses orientasi kreatif yang mencakup ‘*all-encompassing totality*’ termasuk kontinum yang mencakup masa lalu, masa kini, dan masa depan. Oleh karena itu, aspek sejarah dan konteks menjadi bagian yang sangat penting yang pada akhirnya melahirkan pluralitas konstruk.

Lebih lanjut Lasswell menekankan bahwa studi kebijakan adalah proyek emansipasi secara kolektif yang melibatkan para ahli dan praktisi dengan identitas profesional yang jelas di mana kebenaran menjadi tujuan utamanya. Kebenaran itu diletakkan dalam bingkai pencerahan atas keseluruhan proses kebijakan serta interaksinya dengan konteks sosial (Lasswell 1974). Komitmen terhadap pencerahan mensyaratkan refleksivitas ketika dihadapkan pada tekanan dan godaan kekuasaan, terutama dalam tatanan yang disebutnya sebagai ‘*the garrison state*’ – sebuah tatanan masyarakat di mana para spesialis kekerasan menjadi kelompok paling berkuasa (Lasswell 1941).

Keberpihakan yang tegas terhadap demokrasi menjadi tantangan sekaligus panggilan yang niscaya masih dan makin relevan bagi studi kebijakan publik. Lasswell mengajukan pertanyaan refleksif: apakah tujuan utama suatu kebijakan adalah perwujudan martabat manusia bagi mayoritas masyarakat, atau sebaliknya, martabat sekelompok kecil elit (Lasswell 1971:41). Harkat dan martabat manusia ini ekuivalen dengan kebebasan asasi yang hanya dapat diwujudkan melalui dan dalam demokrasi atau distribusi kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan (Rubenstein dan Lasswell 1966: 8). Oleh karenanya, Lasswell sangat menekankan pentingnya partisipasi publik serta promosi semua bentuk rasionalitas yang dimiliki oleh individu

atau kelompok. Dia menggarisbawahi kegagalan paling elementer semua bentuk demokrasi, termasuk demokrasi liberal, dalam menyesuaikan prosedurnya dengan kebutuhan dasar untuk menjamin suara setiap warga didengarkan terutama terkait semua hal yang berhubungan dengannya.

Tantangan dan undangan Lasswell ini beririsan dengan beberapa aliran kritis yang coba dikembangkan dalam studi kebijakan publik pada tahun 1970an yang diinspirasi oleh pendekatan kritis sebagaimana ditokohi oleh, antara lain, Jürgen Habermas, John Rawls, Michel Foucault, John Dryzek, Carl Schmitt, Ernesto Laclau, dan Chantal Mouffe. Pendekatan kritis ini memiliki tekanan yang berbeda namun disatukan oleh orientasi yang sama. Persamaan pokoknya terletak pada perhatian akan pentingnya pemahaman kontekstual, pengetahuan awam (*ordinary knowledge*), narasi, ekspresi emosi, hingga praktik-praktik komunikatif. Semuanya memiliki orientasi baru atas pemahaman sosial politik yang mengidealkan demokrasi dan demokratisasi seperti nampak dalam pendekatan demokrasi deliberatif dan tata kelola partisipatif dan kolaboratif (Saretski 2015; Torgerson 2024; Torgensen 2010; McIvor 2020; Hammond 2019).

Gagasan pokok dari pendekatan kritis dalam studi kebijakan adalah '*democratizing policy inquiry*', di tengah kecenderungan kuat menuju '*expertizing democracy*'. Gagasan ini berjalan beriringan dengan seruan yang lebih luas untuk melakukan demokratisasi keahlian (*democratizing expertise*) yang secara tegas ingin mengurai dan memperjelas hubungan antara demokrasi dengan keahlian atau sains (Holst 2025; Torgensen 2015; Bouwel 2009). Ada kebutuhan untuk menerobos kebekuan sains demi tujuan dan nilai yang lebih relevan seperti demokrasi dan hal itu mensyaratkan terobosan epistemik melalui apa yang dikenal sebagai '*postnormal science*' atau '*trans-science*' (Carolan 2006). Salah satu agenda kongkrit dari berbagai pendekatan kritis ini adalah perubahan – atau lebih tepatnya perluasan dan pendalaman – fokus studi kebijakan dari analisis empiris menuju praktik-praktik argumentatif dan diskursif dengan mendesain dan menerapkan cara atau metode untuk mendorong debat, deliberasi, dan partisipasi publik (Durnová 2015).

Agonisme sebagai Sebuah Tawaran

Hadirin yang saya hormati,

Terobosan epistemik ini – kendati belum sepenuhnya operasional pada level praktis – memiliki implikasi yang sangat penting bagi perbaikan, atau pengayaan, studi kebijakan publik. Pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab adalah, jika ‘*policy sciences of democracy*’ diterima sebagai agenda penting, bagaimana ia dapat diwujudkan? Pertanyaan ini terkesan praktis tetapi sebenarnya ontologis dan epistemologis.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ijinakan saya menggarisbawahi dan mengadopsi pemikiran Chantal Mouffe dan Ernesto Laclau. Keduanya – terutama Mouffe – secara bersama-sama dan atau terpisah mendorong pengembangan demokrasi radikal. Keduanya juga mengambil posisi kritis, namun menawarkan preskripsi yang sedikit berbeda. Ketimbang memberi perhatian melulu pada rasionalitas (yang diperluas atau dicerahkan) sebagaimana disuarakan oleh para pemikir kritis, Laclau dan Mouffe lebih memberi perhatian pada dimensi *relasionalitas*. Mouffe secara khusus menyoroti kegagalan demokrasi modern karena bertumpu pada cara berpikir yang individualistik dan universal sehingga kehilangan dimensi politisnya (Mouffe 1999).

Secara khusus, Laclau dan Mouffe memberi perhatian pada satu fenomena sosial yang cukup abadi yakni konflik atau antagonisme. Pertanyaan dasarnya adalah bagaimana konflik disikapi dalam dan melalui politik yang demokratis? Melalui *Hegemony and Socialist Strategy* (2001), keduanya mengawali dengan memperkenalkan konsep hegemoni dan antagonisme. Hegemoni dan praktik hegemonik selalu menjadi ekspresi dari konfigurasi relasi sosial tertentu yang seringkali melahirkan tatanan yang seolah normal. Hegemoni dan praktik hegemonik juga tidak pernah menjadi manifesasi dari suatu objektivitas yang mendalam; sebaliknya, keduanya melekat dan menjadi produk dari praktik yang melahirkannya. Oleh karena itu, suatu orde hegemonik akan selalu menjadi target gerakan kontra-hegemoni yang melahirkan hegemoni baru. Dialektika antagonistik ini menjadi ramuan

penting untuk mencegah terwujudnya totalisasi suatu masyarakat atau negara.

Gagasan tentang antagonisme selanjutnya diperdalam melalui karya Mouffe berikutnya: *The Return of the Political* (1993), *The Democratic Paradox* (2000) dan *On the Political* (2005). Di dalamnya Mouffe memperkenalkan dua konsep penting yakni '*the political*' dan '*politics*'. Konsep yang pertama merujuk dimensi antagonistik yang melekat dalam setiap masyarakat dalam berbagai bentuk dan muncul dalam beragam relasi sosial. Sedangkan konsep kedua merujuk pada serangkaian praktik, diskursus dan institusi yang berusaha menciptakan orde tertentu dan mengatur koeksistensi manusia dalam kondisi yang hampir pasti konfliktual. Pengakuan dan penerimaan atas keduanya menjadi syarat penting bagi tumbuh kembangnya antagonisme.

Mouffe lalu menawarkan pendekatan alternatif untuk dapat memahami sifat dari politik demokratis, bahkan dalam bingkai demokrasi liberal sekalipun. Teori-teori liberal selalu menyandarkan dirinya pada dua pendekatan utama, yakni pendekatan agregatif dan pendekatan deliberatif. Pendekatan agregatif memperlakukan aktor politik sebagai individu yang digerakkan oleh motif untuk mengejar kepentingan. Model ini berangkat dari asumsi dan digerakkan oleh rasionalitas instrumental. Sebaliknya, pendekatan deliberatif menekankan peran pertimbangan-pertimbangan akal sehat dan moral yang berangkat dari rasionalitas komunikatif. Keduanya sama-sama meniscayakan konsensus melalui prosedur rasional. Yang alpa dari kedua pendekatan ini adalah dimensi '*passions*' dalam pembentukan identitas politik yang sekaligus menjadi mesin penggerak politik. Karenanya, Mouffe menolak konsensus yang dianggapnya bersifat eksklusif dan opresif dan memperkenalkan model demokrasi agonistik. Model tersebut berangkat dari kebutuhan tatanan demokratis untuk menciptakan pemilahan kita/mereka yang bersifat konstitutif terhadap politik yang sejalan dengan pengakuan akan pluralisme (Mouffe 2016:2).

Pengakuan akan pluralisme ini sekaligus membuka jalan baru bagi pengelolaan orde sosial dalam masyarakat demokratis. Dalam tatanan yang demikian, konflik tidak dapat dan tidak boleh dihilangkan. Sebaliknya, kekhasan demokrasi modern justru terletak pada

pengakuan dan legitimisasi terhadap konflik tersebut. Mouffe menegaskan bahwa dalam demokrasi, pihak yang berbeda pandangan bukanlah musuh (*enemies*) yang harus dihabisi tetapi lawan (*adversaries*) yang gagasannya dapat di(per)tentang(kan), bahkan secara habis-habisan, namun haknya untuk mempertahankan gagasannya tidak boleh dipertanyakan sama sekali. Dalam bahasa yang sederhana, setiap individu memiliki perbedaan posisi namun perbedaan itu dipertarungkan secara terbuka di atas jaminan hak konstitusional untuk berbeda. Oleh karena itu, konflik tidak lagi mengambil bentuk antagonisme di mana terjadi pertarungan antar musuh, namun mengambil rupa agonisme yang ditandai oleh pertarungan antar lawan. Sama halnya dengan dunia olahraga, yang ada adalah lawan tanding, bukan musuh tanding.

Pertarungan agonistik yang dibayangkan oleh Laclau dan Mouffe adalah sebuah kontestasi dalam tatanan demokratis yang dibangun di atas pilar kebebasan dan kesetaraan. Pertarungan antar pihak adalah upaya salah satu pihak untuk menempati posisi hegemonik, termasuk melalui interpretasi, dengan tetap mengakui hak pihak lain untuk memperjuangkan posisi yang sama. Pertarungan agonistik inilah yang menjadi resep penting bagi terciptanya demokrasi yang vibran. Oleh karenanya, walaupun konsensus terkadang penting dan bisa dicapai sebagaimana konsep *overlapping consensus* yang diutarakan John Rawl (1993), namun resep sesungguhnya dari demokrasi yang menghargai pluralitas adalah '*respectful conflict*'.

Kebijakan Publik Agonistik: Gagasan dan Prasyarat

Hadirin yang saya muliakan,

Gagasan agonisme atau demokrasi agonistik sangat relevan dan urgen untuk diadopsi dalam studi dan praktik kebijakan publik di Indonesia. Bagian awal pidato ini telah secara cepat memetakan beberapa persoalan yang melekat dengan studi dan praktik kebijakan publik yang bermuara pada satu titik: masih atau makin jauhnya proses dan substansi kebijakan publik dari publik yang sekaligus bermakna masih dan makin jauhnya prinsip-prinsip demokrasi dari studi dan terutama praktik kebijakan publik. Kecenderungan tersebut tidak

terlepas dari keengganan pemerintah untuk terlibat dalam kontestasi dengan beragam *stakeholders* yang dapat menimbulkan konflik karena konflik dipersepsikan serba negatif. Untuk menghindarinya, kebijakan publik dirumuskan secara tertutup, *top-down* atau otokratik. Oleh karena itu, upaya untuk mendekatkan kebijakan publik dengan demokrasi – atau ‘*policy sciences of democracy*’ dalam bahasa Lasswell – harus dijadikan standar sekaligus tujuan transformasi. Dengan kata lain, transformasi kebijakan publik yang sejati bertujuan untuk mengubah kebijakan publik yang tidak saja mampu menjawab relevansi praktis-pragmatis namun harus juga menjadi arena dan alat eksperimen dan perwujudan demokrasi yang bertumpu pada pilar kebebasan dan kesetaraan. Hal itu mengandaikan adanya pengakuan dan penerimaan akan pluralitas yang sekaligus mengandung makna pengakuan dan penerimaan akan konflik sebagai normalitas demokrasi. Keberhasilan transformasi ini menjadi jawaban rutin harian atas sejauh mana demokrasi telah berkembang ketika *demos* (publik) menjadi pijakan kunci bagi *kratos* (pemerintah).

Untuk mewujudkan niat besar transformasi itu, beberapa upaya sudah dilakukan yang dapat dikategorikan menjadi dua pendekatan. Pendekatan *pertama* berfokus pada berbagai ikhtiar rekayasa institusional dengan mengubah atau menciptakan tatanan kelembagaan atau aturan main yang lebih terbuka, partisipatif, kolaboratif, inklusif atau adjektif akomodatif lainnya. Untuk konteks Indonesia, beberapa rangkaian reformasi kelembagaan sejak tahun 1999 sudah mencoba melakukan itu pada berbagai level yang dimulai dengan amandemen konstitusi hingga pembuatan sejumlah Undang-Undang dan aturan turunannya. Pendekatan ini ditempuh dengan mengasumsikan bahwa sejauh arena bermain sudah diciptakan dan bisa diakses oleh semua orang maka demokrasi akan berkembang dengan sendirinya. Publik diberi ruang institusional yang cukup untuk memperjuangkan kepentingannya, baik melalui mekanisme partisipasi maupun representasi. Ikhtiar ini tidak sepenuhnya efektif karena masih banyaknya anomali atau defisit yang ditemukan dalam beragam aransemen kelembagaan terutama karena pengabaian akan ‘*the political*’ yang bertumpu pada pluralitas dan konflik. Hal ini lagi-lagi bermuara pada kurang terwadahnya publik dalam proses dan substansi

kebijakan publik. Dampaknya adalah munculnya sejumlah aksi penolakan terhadap hampir semua kebijakan publik yang dibuat pemerintah yang menyebabkan ketidakpastian atau ketidakjelasan keberlanjutan kebijakan publik itu sendiri. Fenomena kegagalan kebijakan (*policy failure*) atau sekedar kegagalan implementasi (*implementation failure*) yang diajarkan pada berbagai buku teks kebijakan publik adalah bagian dari dampak tersebut (Hudson dkk 2019). Penolakan atas konflik telah melahirkan konflik itu sendiri.

Pendekatan *kedua* bersifat lebih bersifat epistemik dan menysar aspek-aspek ontologi, epistemologi, metodologi, maupun aksiologi kebijakan publik dengan tekanan utama diberikan pada epistemologi dan aksiologi sebagaimana dijelaskan secara singkat pada bagian sebelumnya. Pendekatan ini menysar perubahan yang lebih mendasar, yakni pada fundasi pengetahuan atau cara berpikir yang menuntut para ahli atau praktisi pada pilihan model intervensi kebijakan tertentu. Walaupun sudah memberikan modal awal bagi transformasi kebijakan publik melalui misi-misi pemahaman, pemberdayaan atau emansipasi, ikhtiar-ikhtiar tersebut masih mengandung kelemahan. Kelemahan paling mendasar adalah masih kentalnya watak liberal yang mendasarinya dan kurangnya keberanian untuk berdialog langsung dengan prinsip demokrasi pokok. Laclau dan Mouffe mencoba mengisi kekosongan tersebut dengan kerangka agonismenya. Kerangka ini mensyaratkan pengakuan dan perayaan akan pluralitas dan konflik yang muncul karenanya sebagai normalitas sosial sekaligus mesin penggerak demokrasi yang sesungguhnya. Hal itu ditopang oleh penerimaan dan jaminan atas dua prinsip pokok demokrasi yaitu kebebasan dan kesetaraan. Agonisme sebagai paradigma kebijakan publik mengafirmasi hadirnya pluralitas, tidak semata-mata terkait hal-hal praktis seperti perbedaan kepentingan, preferensi, dan atau prioritas tetapi juga pada aspek yang sangat mendasar seperti identitas atau ideologi. Agonisme juga membuka ruang bagi terjadinya pertarungan, debat atau konflik dalam kebijakan publik karena setiap individu warga negara – atau aktor – memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk menyuarakan dan memperjuangkan suaranya dengan tetap menghargai hak konstitusional warga negara atau aktor lain untuk memperjuangkan hal yang sama. Hasil pertarungan dalam bingkai *respectful conflict*

inilah yang melahirkan kebijakan publik sebagai produk antara menuju terciptanya demokrasi yang makin vibran sebagai tujuan akhirnya. Dalam bahasa yang lebih lugas, kehadiran ‘*tiny publics*’ sekaligus mengharuskan ruang ekspresi ‘*multiple publics*’ (Warner dkk 2021).

Perubahan cara berpikir yang berangkat dari, menerima, menghargai, dan memberi ruang pada pluralitas atau konflik niscaya akan melahirkan moda kelembagaan sekaligus praktik yang berbeda dibandingkan dengan cara berpikir yang lebih mengedepankan prinsip atau nilai efisiensi dan efektivitas misalnya. Lowndes dan Paxton (2018) memberikan garansi bahwa cara berpikir agonistik tidak saja prospektif tetapi juga fisibel yang dapat diwujudkan dalam beragam institusi yang ada sejauh di dalamnya diwadahi nilai-nilai prosesual, kolektif, kontekstual, kontestasi, dan provisional.

Pergeseran cara berpikir ini menuntut upaya yang lebih sistematis dan universitas memainkan peranan yang sangat penting di dalamnya. Harus diakui bahwa, kurikulum kebijakan publik di Indonesia sangat kental nuansa teknokratis-positivis. Pendekatan itu tidak sepenuhnya keliru karena ia menyajikan jawaban cepat bagi beragam upaya penyelesaian persoalan bangsa. Yang harus diperbaiki adalah watak monolitiknya yang menafikan pluralitas, termasuk pluralitas sains itu sendiri. Oleh karena itu, sains agonistik atau teknokrasi agonistik perlu dikembangkan di mana sebuah kebenaran ilmiah sekalipun harus membuka diri pada pengujian terus menerus untuk menemukan kebenaran hakiki yang dikenal dengan *scientific consensus* (Bouwel 2009). Di titik ini saya memiliki posisi yang sedikit berbeda dari Mouffe yang menolak mentah-mentah konsensus rasional karena dianggap bertentangan dengan prinsip ‘*the political*’.

Proposal agonisme juga tidak mudah diwujudkan karena harus berhadapan dengan asimetri dan watak kekuasaan yang cenderung oligarkis pada berbagai arena. Namun, sebagaimana proposal liberal, tidak ada pilihan lain kecuali menghadirkan publik sebagai agen yang sesungguhnya. Rintisan-rintisan kecil namun sistematis harus dimulai dari universitas. Amanat konstitusi untuk mencerdaskan kehidupan bangsa antara lain harus menyasar pada *civic education* sejak dini yang membekali warga negara dengan nilai-nilai pluralisme, kebebasan dan kesetaraan. *Universitas* harus menjadi arena *multiversitas*. Hal ini

mensyaratkan pengakuan dan penghormatan terhadap keberagaman tanpa mengurangi komitmen bersama untuk tetap hidup berdampingan sebagai sesama anak bangsa. Artikulasi Bhineka Tunggal Ika – *Diversity in Unity* – menemukan ruang persemaiannya dalam tatanan yang demikian.

Penutup

Hadirin yang saya hormati,

Untuk menutup pidato ini, ijin saya untuk sekali lagi menggarisbawahi tiga hal penting yang menjadi substansi pokok dari proposal sederhana ini. *Pertama*, kebijakan publik tidak boleh diperlakukan sekadar sebagai perangkat instrumental untuk melayani kepentingan-kepentingan praktis-pragmatis. Sebaliknya, kebijakan publik harus juga menjalankan misi transformasi di mana demokrasi diuji dan dipraktikkan. Ujian demokrasi yang lebih rutin melalui kebijakan publik bahkan sama pentingnya dengan – untuk tidak mengatakan jauh lebih penting dari – takaran-takaran demokrasi prosedural seperti Pemilu karena ia terjadi tanpa mengenal batas waktu.

Kedua, kemampuan kebijakan publik untuk menjalankan misi transformasi tidak semata-mata tergantung pada kelihaihan dalam merancang aransemen kelembagaan atau aturan main yang canggih namun harus pertama dan utama diawali dengan meletakkan cara pandang yang tepat terhadap hakekat kebijakan publik dan publik itu sendiri. Jika pluralisme atau kebhinekaan warga negara sudah diterima sebagai komitmen kebangsaan, bahkan credo kemanusiaan, maka demokrasi agonistik dapat menjadi jalan keluar untuk mengurai dan mengelola sejumlah persoalan kebijakan publik yang terjadi selama ini. Kecenderungan populisme, otokratisme, dan atau penyeragaman lahir terutama dari cara berpikir yang keliru terhadap kebijakan publik dan publik itu sendiri. Sebaliknya, jika cara pandang agonistik digunakan sebagai rujukan, maka kebijakan publik akan jauh lebih mampu menjalankan misi transformasinya menuju terciptanya demokrasi yang semakin vibran.

Ketiga, diterima dan dihargainya agonisme dalam studi dan terutama praktik kebijakan publik mensyaratkan hadirnya insan-insan

warga negara yang memiliki kesadaran akan demokrasi dengan dua pilar pentingnya. Nilai kebebasan dan kesetaraan harus menjadi takaran tertinggi dalam mengelola kehidupan bersama termasuk melalui kebijakan publik. Universitas menjalankan peran yang sangat penting untuk terus menerus melakukan pendidikan kewarganegaraan dengan mengedepankan kedua nilai itu. Hadirnya *demos* yang otonom dengan cara berpikir yang jernih akan membantu terwujudnya *kratos* yang semakin baik. Eksperimen-eksperimen kecil dapat dimulai di universitas sebagai bagian dari proses habituasi hingga lahir warga negara atau *demos* yang kelak akan menjadi pelaku demokrasi yang sesungguhnya dengan menjadikan kebijakan publik sebagai alat atau arenanya.

Hadirin yang saya hormati,

Mengakhiri pidato ini, ijin pula saya menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang dengan cara dan bentuknya masing-masing telah membantu saya untuk sampai pada tahapan ini. Ucapan terima kasih yang pertama disampaikan kepada Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi yang memberikan kepercayaan kepada saya untuk menjadi salah satu Guru Besar di Universitas Gadjah Mada. Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada Universitas Gadjah Mada secara kelembagaan yang membuka dan memberikan ruang bagi semua anak bangsa, tanpa memandang latar belakang, untuk dapat mengemban dan mengabdikan ilmunya di institusi yang terhormat ini. Kepada Rektor, para Wakil Rektor, para direktur, dan segenap pimpinan Universitas, saya ucapkan limpah terima kasih untuk semua bentuk fasilitasi, dukungan, dan dorongan yang diberikan selama ini.

Ucapan terima kasih juga saya sampaikan kepada keluarga besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Secara khusus, saya mengucapkan limpah terima kasih atas dukungan tiada henti kepada Bapak Dekan, Dr. Wawan Mas'udi, MPA beserta para Wakil Dekan: Dr. Nurhadi Susanto, SH, MHum, Fina Itriwati, S.Sos., M.A., Ph.D., dan Prof. Dr. Poppy Sulistyning Winanti, S.IP., M.P.P., M.Sc. Juga Senat Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM di bawah pimpinan Prof. Dr. Suharko yang telah mengawal keseluruhan

proses administrasi di samping bentuk-bentuk dukungan akademik dan moral lainnya. Terima kasih secara khusus karena terus menerus mendorong dan mengingatkan saya untuk terus berproses, dan pada saat-saat terakhir mengawal proses pengajuan Guru Besar yang bagi saya sendiri cukup melelahkan secara administratif. Senyuman mas Dekan, sapaan hangat Mas Prof. Harko, friendly reminder dari Prof Mias dan Prof. Sus dan para guru senior adalah dukungan tak ternilai sekaligus teror institusional terselubung yang memacu saya untuk terus bergerak.

Tidak lupa saya menyampaikan ucapan terima kasih saya kepada ‘rumah tumbuh’ saya: Departemen Manajemen dan Kebijakan Publik (DMKP) yang telah memberikan ruang aktualisasi bagi saya sejak tahun 2003. Prof. Dr. Sofyan Effendi MPIA yang selalu mengingatkan saya untuk menekuni kebijakan publik, Prof. Dr. Yeremias T. Keban, MURP yang ‘menyესatkan sekaligus menyelamatkan’ saya ke Departemen MKP (bersama almarhum Drs Sugiono MA), Prof. Dr. Warsito Utomo, Mas Prof. Dr. Agus Pramusinto (yang selalu menguatkan untuk tetap menjaga latar Hubungan Internasional untuk memberi warna pada DMKP sekaligus senior yang kita tidak pernah tahu kapan senyuman adalah amarah), Mas Prof. Dr. Wahyudi Kumorotomo (senior yang tak pernah menjaga jarak dengan para junior), Mas Prof. Dr. Erwan Agus Purwanto (yang selalu mendukung ide-ide pengembangan kelembagaan dan keilmuan), Mas Prof. Dr. Agus Heruanto Hadna, Dr. Phil. Subarsono, MSi., MA (yang tidak pernah berhenti berjuang di usia senja), Dr. Subando Agus Margono, MSi., Dr. Ratminto, M.Pol.Admin (beliaulah yang mengontak saya untuk melamar menjadi dosen di Departemen MKP), Dr. Ambar Widaningrum, MA. (yang sangat suportif terhadap kolega, terutama rekan muda), Dr. Ambar Teguh Sulistiyani, M.Si., Dr. Samodra Wibawa, MSc, Dr. Yuyun Purbokusumo, MSi (yang selalu jadi korban gojekan namun semua disambut dengan senyuman), Suropto, AMd., SIP, MPA, PhD, Bevaola Kusumasari, SIP, MSi, PhD (rekan satu angkatan yang sama-sama tersesat ke DMKP), Ario Wicaksono, SIP, MSi, PhD, I Made Krisnajaya, SIP, M.Pol.Admin (rekan bermain saya pada saat awal bergabung di DMKP), Ely Susanto, SIP, MBA, PhD, Pughu Prasetya Utomo, SIP, MPA, PhD, Nurul Dwi

Purwanti, SIP, MPA, Novi Paramita Dewi, SIP, MDP, PhD, Agustina Kustulasari, SPd., MA, Dr. Nunuk Dwi Retnandari, MSi, Yuli Isnadi, SIP, MPA, PhD, Indri Dwi Apriliyanti, SIP, MBA, PhD (partner agonistik saya yang tangguh), Pradhikna Yunik Nurhayati, SIP, MPA, PhD, Muchtar Habibi, SIP, MA, PhD, Media Wahyudi Askar, SIP, MSc, PhD, Dr. Nurhadi Susanto, SH, MHum, Erda Rindrasah, SSi, MURP (ibunya adik-adik mahasiswa yang sangat sabar dan suka menolong), Alvi Syahrina, ST, MSc, Dede Puji Setiono, SPd, MDP, PhD., dan Cahyani Widi Larasakti, SIP, MDP (mantan asisten setia yang kini menjadi kolega). Terima kasih telah menjadi bagian perjalanan karir saya. Tidak lupa saya menyampaikan permohonan maaf yang tulus kepada rekan-rekan semua karena telah menjadi ‘korban’ agonisme yang saya tekuni.

Kepada Prof. Dr. Agus Pramusinto, Prof. Dr. Wahyudi Kumorotomo, Prof. Dr. Suharko, dan Dr. Joas Tapiheru saya mengucapkan terima kasih secara khusus atas perkenannya membaca dan memberi catatan atas naskah pidato ini. Kendati sejumlah kritik tidak sempat saya respon di dalam naskah ini, namun poin-poinnya mengingatkan saya betapa jauhnya substansi pidato ini dari sempurna.

Ucapan terima kasih yang tulus juga saya sampaikan kepada Tim Sekretariat DMKP yang super: Mbak Yuli, Mbak Ratna, Mbak I'ik, Mbak Gita, Mbak Sagita, Mbak Tutik, Mbak Ori, Mbak Ndaru, Mbak Andin, Mbak Vika, tim media (Mas Fanani, Mas Fahri, dan Mas Fauzi) dan semuanya yang sudah membantu dalam banyak hal, terutama pernik-pernik administratif yang terkadang bikin pusing. Tidak lupa juga saya memohon maaf yang sebesar-besarnya atas semua kekhilafan dan kekurangan saya.

Secara khusus saya juga menyampaikan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Mbak Indri, Mbak Widy, Mas Yuli (Iyeng) dan rekan-rekan dosen dan Tim Sekretariat yang sudah meluangkan pikiran, energi, dan waktu untuk mempersiapkan acara ini. Kompleksitas penyiapan acara bahkan melampaui energi untuk menulis naskah pidato ini.

Kepada ‘keluarga kedua’ saya di Pusat Pengembangan Kapasitas dan Kerjasama (PPKK) FISIPOL UGM, terima kasih yang tulus atas semua yang sudah kita jalani bersama selama 15 tahun

terakhir. Mas Dr. Arie Ruhyanto, Mbak Dr. Yunik, Mas Danang, Mas Fuad, Mbak Tyas, Mbak Ardy, Mbak Ayuk, Mbak P'is, Mas Aming, Mbak Widy, Mas Agung, Mas Dika, Mas Adi, Mbak Mada, Mbak Finni, Mbak Laily, Mbak Bella, Mbak Prisa, Mas Naufal, Mas Iman, Mas Damar, Mas Danar, Mas Bambang, Mbak Erna, Mbak Saffa, Mas Daud, Mas Reza, Mbak Shinta, mbak Putri, Mbak Datik, Mbak Wiwit, Mbak Iza, Mbak Ikra, Mbak Naila, Mas Mamet, Mas Arman, Mas Alfath, Mas Bagus, Mas Yuda, Mas Dody, Mas Isep, Mas Erwin, dan Mas Suro (alm). Juga secara khusus saya ucapkan terima kasih kepada kolega dan mentor saya: Alm Drs. Bambang Purwoko, MA yang telah mencurahkan segalanya untuk membesarkan PPKK. Ikhtiar-ikhtiar penelitian, pendampingan, dan pengabdian yang kita lakukan secara bersama sungguh sangat membentuk kepribadian saya hari ini. Modal tulisan jurnal saya untuk menjadi Guru Besar juga lahir dari proses-proses advokasi yang kita lakukan. Teruslah memberi warna pada ladang garapanmu, walau kekecewaan sering menanti di ujung pengabdian.

Tidak lupa saya mengucapkan terima kasih kepada para mitra kerja dan sahabat yang hadir pada kesempatan ini. Kepada Bapak dan Ibu tamu undangan dari Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, lembaga internasional, serta rekan-rekan dosen dari berbagai universitas saya ucapkan terima kasih atas interaksi dan kerjasama selama ini. Arena dan strategi perjuangan kita mungkin berbeda, namun kita diikat oleh tujuan yang sama untuk kemajuan Bangsa Indonesia tercinta. Juga para sahabat kuliah saya dari Jurusan (Prodi) Hubungan Internasional Angkatan 1994 serta para alumni Australian National University yang berkenan hadir pada kesempatan ini saya ucapkan terima kasih atas tapak perjalanan yang boleh kita lalui bersama. Tidak lupa, kepada almamater saya serta para senior dan junior alumni Seminari Menengah Pius XII Kisol, Flores, yang hadir pada kesempatan ini: terima kasih tak terhingga atas kebersamaan yang terus menyatukan kita. Tempaan selama 6 tahun masa pendidikan menengah (1987-1993) sungguh membentuk kepribadian saya saat ini.

Akhirnya, kepada orang-orang yang saya cintai, keluarga besar saya, ucapan terima kasih rasanya tidak pernah cukup untuk mengungkapkan betapa bersyukur saya memiliki kalian. Istriku tercinta, Elok Pakaryaningasih, dan belahan jiwaku satu-satunya, Janita

Beloven Lakamasa: terima kasih untuk semuanya. Cinta, kesabaran, dan dukungan kalian berdua sering saya balas dengan sedikitnya waktu yang harusnya kita habiskan bersama. Untuk keluarga besar saya di Flores: Bapa Dominikus Demu, Mama Yuliana Meo (alm), adik-adik saya Anastasia Bate, Ferdinandus Deru, Agnes Dhola, dan Lusia Liu beserta pasangan: Eja Eman, Eja Ven, Eja John (alm) dan Ipa Oppy serta anak-anak (Dede, Bella, Alda, Nanda, Celon, Ace, Nina dan Gea). Juga untuk Kakak Petrus Wety dan Kakak Maria Made Yasni. Terima kasih telah menjadi menjadi bagian tak terpisahkan dari perjalanan hidup saya. Terima kasih tak terhingga juga untuk keluarga besar di Jogja yang sudah menerima kehadiran serta selalu memberi dukungan dan bantuan kepada saya: Bapak Djaka Soetapa (alm), Ibu Sri Joewati, Budhe Endah Pakaryaningsih, Om Mericio Akara, Om Adi Prasetyo, Tante Pratiwi Dyah Indari, serta ananda William Reis dan Nicolas Rimba. Tidak lupa saya mengucapkan terima kasih kepada “tim logistik” yang setia menemani keluarga kami, ibu Suwartitik Supiyatiningsih dan Pak Joko Utoro sekeluarga serta the Three Musketeers Milosina: Silverius Bolo, Erwinandus Kumi dan Alfin Juanda Molo.

Semoga Tuhan Yang Maha Baik membalas jasa dan kebaikan bapak, ibu dan saudara-saudara sekalian.

REFERENSI

- Au, W. 2010. "The idiocy of policy: the anti-democratic curriculum of high-stakes testing." *Critical Education*, 1(1). <http://ml.cust.educ.ubc.ca/journal/v1n1>.
- Bartha, A., Z. Boda, dan D. Szikra. 2020. "When populist leaders govern: conceptualising populism in policy making," *Politics and Governance*, 8(3), 71-81.
- Bouwel, J.V. 2009. "The problem with(out) consensus: the scientific consensus, deliberative democracy and agonistic pluralism," dalam J.V. Bouwel (ed), *The Social Sciences and Democracy*, New York, Palgrave Macmillan, 121-142.
- Carolan, M.S. 2006. "Science, expertise, and the democratization of the decision-making process," *Society and Natural Resources*, 19(7), 661-668.
- Dahl, R.A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Conn, Yale University Press.
- Denton, R.E., dan B. Voth. 2017. "Democracy and the "social contract": prescription for freedom and equality," dalam R.E. Denton dan B. Voth (eds), *Social Fragmentation and the Decline of American Democracy*. Cham, Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-43922-8_2
- Durnová, A. 2018. "Understanding emotions in policy studies through Foucault and Deleuze." *Politics and Governance*, 6(4), 95-102.
- Dye, T.R. 2017. *Understanding Public Policy*. New Jersey, Pearson.
- Easton, D. 1953. *The Political System*. New York, Alfred A. Knopf, bab. v. A.
- Easton, D. 1969. "The new revolution in political science," *American Political Science Review*, 63(4), 1051-1061.
- Fine, G.A. 2012. *Tiny Publics: A Theory of Group Culture and Group Action*. New York, Russell Sage Foundation.
- Fischer, F., D. Torgerson, A. Durnová, dan M. Orsini. 2015. "Introduction to critical policy studies," dalam F.Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, dan M. Orsini (eds), *Handbook of Critical Policy Studies*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1-24.

- Fischer F., dan H. Gottweis, 2013. "The argumentative turn in public policy revisited: twenty years later," *Critical Policy Studies*, 7(4), 425-433.
- Frederickson, H.G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Gottweis, H. 2007. "Rhetoric in policy making: Between logos, ethos, and pathos," dalam F. Fischer, G.J. Miller, dan M.S. Sidney (Eds), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL: CRC Press, 237-250.
- Hammond, M. 2019. "Deliberative democracy as a critical theory," *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 22(7), 787-808.
- Holst, C. 2025. "Democratizing expertise: the epistemic approach," *Social Epistemology*, DOI: 10.1080/02691728.2025.2453937
- Huber, J.D. dan G. Bingham Powell. 1994. "Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy," *World Politics*, 46(3), 291-326.
- Hudson, B., D. Hunter, dan S. Peckham, 2019. "Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?" *Policy Design and Practice*, 2(1), 1-14.
- Ingram, H, P. deLeon, dan A. Schneider. 2016. "Conclusion: public policy theory and democracy: the elephant in the corner," dalam B. Guy Peters dan P. Zittoun (eds). *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London, Palgrave MacMillan, 175-200.
- Laclau, E. dan C. Mouffe. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London, Verso.
- Lasswell, H.D. 1951. "The policy orientation," dalam D. Lerner dan H.D. Lasswell (eds), *The Policy Sciences*. Stanford, Stanford University Press, 3-15.
- Lasswell, H.D. [1948] 1976. *Power and Personality*. New York, W.W. Norton.
- Lasswell. H.D. 1941. "The Garrison states," *American Journal of Sociology*, 46(4), 455-468.
- Lele, G. 2023. *Kebijakan Publik untuk Transformasi Sosial: Sebuah Pendekatan kritis-Agonistik*, Yogyakarta, UGM Press

- Lowndes, V. dan M. Paxton, 2018. "Can agonism be institutionalised? Can institutions be agonised? Prospects for democratic design." *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(3), 693-710.
- McIvor, D.W. 2020. "Toward a critical theory of collaborative governance," *Administrative Theory & Praxis*, 42(4), 501-516.
- McMahon, C. 2005. "The indeterminacy of republican policy," *Philosophy and Public Affairs*, 33, 67-93.
- Mouffe, C. 2016. *Democratic Politics and Conflict: An Agonistic Approach*. Tersedia pada <https://quod.lib.umich.edu/p/pc/12322227.0009.011?view=text;rgn=main> (diakses 10 April 2025).
- Mouffe, C. 2005. *On the Political: Thinking in Action*. London, Routledge. Mouffe, C. 2000. *The Democratic Paradox*. London, Verso.
- Mouffe, C. 1999. "Deliberative democracy or agonistic pluralism?" *Social Research*, 66(3), 745-758.
- Mouffe, C. 1993. *The Return of the Political*. London, Verso.
- Niederbergerand, A. dan P. Schink (eds). 2013. *Republican Democracy: Liberty, Law and Politics*. Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Norman-Major, K. 2022. "How many Es? What must public administrators consider in providing for the public good?" *Public Integrity*, 24(3), 342-352.
- Paterson, S. dan L. Larios. 2021. "Emotional problems: Policymaking and empathy through the lens of transnational motherhood." *Critical Policy Studies*, 15(3), 273-291.
- Pettit, P. 2010. "Civic republican theory," dalam J.L. Marti dan P. Pettit (eds), *A Political Philosophy in Public Life*. Princeton, Princeton University Press, 31-68.
- Pettit, P. 1999. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Rawls, J., 1993. *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.

- Ringeling, A. 2015. "How public is public administration? A constitutional approach of publicness." *Teaching Public Administration*, 33(3), 292-312.
- Rubenstein, R. dan H.D. Lasswell. 1966. *The Sharing of Power in a Psychiatric Hospital*. New Haven, Yale University Press.
- Sabatier, P. 1988. "An advocacy coalition model of policy change and the role of policy-oriented learning therein," *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sasan, J.M.V. 2021. "The social contract theories of Thomas Hobbes and John Locke: comparative analysis," *International Journal of Arts, Science and Humanities*, 9(1), 34-45.
- Schmidt, M.G. 2014. "Public policy in autocracies and democracies," dalam Aurel Croissant,
- Steffen Kailitz, Patrick Koellner, dan Stefan Wurster (Eds), *Comparing Autocracies in the Early Twenty-Frist Century*. London, Routledge.
- Schulze, Kirsten E. 2024. *Contesting Indonesia: Islamist, Separatist and Communal Violence since 1945*. Ithaca: Cornell University Press
- Torgerson, D., 2024. *The Policy Sciences of Harold Lasswell: Contextual Orientation and the Critical Dimension*. Northampton MA, Edward Elgar.
- Torgerson, D. 2010. "Policy discourse and public spheres: the Habermas paradox," *Critical Policy Studies*, 4:1, 1-17.
- Wahl-Jorgensen, K. 2019. "Questioning the ideal of the public sphere: the emotional turn." *Social Media and Society*: 1–3
- Warner, S., P.R. Brown, dan L. Cherney. 2021. "Public Values in Pluralistic and Complex Settings – are agonistic ideas the answer?" *International Journal of Public Administration*, 44(10), 857-866
- Windholz, E.L. 2020. "Governing in a pandemic: from parliamentary sovereignty to autocratic technocracy," *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1-2), 93-113.