

## PARTISIPASI DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh : Erman I. Rahim

Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis UNG

### ABSTRAK

Partisipasi merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam kebijakan. Undang-Undang No.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 53 secara jelas mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda. Partisipasi ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan haruslah diatur secara lebih jelas.

**Kata kunci : Partisipasi, Perspektif dan Kebijakan Publik**

### Pendahuluan

Proses desentralisasi yang diawali sejak tahun 1999 telah memotivasi daerah untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian. Pemerintah kabupaten/kota sekarang mempunyai kesempatan untuk mengelola sumber daya alam mereka sendiri, mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat dan mempunyai potensi menjadi semakin efisien.

Pemerintah daerah mempunyai keleluasaan untuk memerankan tanggung jawabnya seperti yang terlihat dalam banyaknya peraturan daerah yang dihasilkan. Namun demikian, desentralisasi yang juga diharapkan dapat lebih mendekatkan masyarakat local kepada proses pembuatan keputusan, sampai saat ini belum memberikan pengaruh yang nyata akan adanya perubahan besar dalam pembuatan kebijakan partisipatif. Selain itu, adanya perbedaan kepentingan antara pengambil keputusan di daerah dan nasional menimbulkan berbagai masalah dalam pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang telah disusun tersebut di lapangan.

Dalam suatu negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi yang konstitusional mengimprasikan keterlibatan unsure pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Perkembangan sejarah politik dan pemerintahan dalam kurun waktu sebelum era reformasi telah berkembang proses penyusunan atau formulasi kebijakan dan manajemen pemerintahan yang bersifat sentralistik, elitis, otoriter, dan relative tertutup. Dalam kondisi demikian, proses demokrasi dan sistem pertanggungjawaban menjadi semu, sistem *checks and balances* tidak berkembang, KKN merajalela, dan pengawasan serta penegakan hukum menjadi tidak efektif. Mungkin model yang berkembang pada kurun waktu tersebut bersifat rasional, namun tidak *human*. Akibatnya sendi-sendi kehidupan sosial ekonomi politik bangsa menjadi rapuh. Krisis ekonomi yang berkepanjangan dengan berbagai dampaknya yang luas merupakan bukti kerapuhan sistem kebijakan yang berkembang selama ini.

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan pada proses kebijakan. Dari perspektif manajemen, proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kinerja kebijakan (Mustopadidjaja1 2003). Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

Dalam rangka reformasi total menuju masyarakat Indonesia Baru dan dalam menghadapi tantangan globalisasi yang syarat dengan tuntutan demokratisasi, transparansi dan daya saing, akuntabilitas, dan tegaknya HAM dewasa ini, diperlukan suatu pendekatan bahkan paradigma dimana setiap *stakeholders* dapat beranjak untuk melakukan aktivitas, interaksi dan partisipasinya dalam proses formulasi atau perumusan kebijakan.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas maka kajian ini difokuskan untuk mencemati lebih lanjut mengenai tingkat partisipasi masyarakat dalam kebijakan.

Sesungguhnya penyusunan kebijakan publik sejak awal harus melibatkan peran serta masyarakat secara bersama-sama menentukan arah kebijakan (model *bottom-up*), sehingga melahirkan suatu kebijakan yang adil dan demokratis. Pembuat kebijakan yang demokratis menawarkan dan mejunjung tinggi pentingnya keterbukaan dan keterlibatan masyarakat dalam menentukan arah kebijakan pembangunan. Melalui cara partisipatif seperti itu akan melahirkan suatu keputusan bersama yang adil dari pemerintah untuk rakyatnya, sehingga akan mendorong munculnya kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang sedang berjalan.

Keputusan pemerintah yang mencerminkan keputusan rakyat akan mendorong terjadinya suatu sinergi antara masyarakat dan pemerintah. Model *bottom-up* ini memiliki kelemahan yakni prosesnya sering kali lamban dan tidak didukung oleh dana yang memadai dan seringkali rencana dibuat jauh melebihi kemampuan anggaran dana yang dimiliki, sehingga kegiatan pembangunan tidak dapat direalisasikan.

Ketidakseuaian antara rencana dan anggaran yang dimiliki daerah disebabkan karena rencana-rencana dibuat berdasarkan pada kebutuhan yang dirasakan (*felt need*) dan bukan kebutuhan nyata (*real need*).

### **Konsep Partisipasi**

Kata Partisipasi selama ini diterjemahkan sebagai 'peran serta' atau 'keikutsertaan'. Konotasinya paling populer, partisipasi adalah keikutsertaan untuk membicarakan agenda yang telah dipatok oleh pemerintah. Secara politis, partisipasi perlu dimaknai sebagai keikutsertaan untuk ikut ambil bagian, dalam kapasitasnya sebagai warga negara. Jelasnya, keikutsertaan yang dilakukan bukan hanya dalam mengiyakan ataupun menolak proposal kebijakan pemerintah, namun juga mengusulkan adanya kebijakan tertentu kalau hal itu memang diperlukan, sekalipun belum disiapkan oleh pemerintah. Sehubungan dengan hal itu, perlu ditegaskan bahwa dalam tulisan ini, kata partisipasi tidak harus dikaitkan dengan keikutsertaan terhadap agenda pemerintah.

Partisipasi adalah hak politik yang sebetulnya sudah dijamin dalam berbagai ketentuan perundang-undangan, namun jaminan itu tidak pernah dirumuskan secara operasional. Sehubungan dengan hal itu, maka partisipasi justru harus dituntut, dan komunitas yang terlibat dalam gerakan pembaruan politik di negeri ini menuntutnya dalam bentuk jaminan dalam format yang lebih operasional (tepat guna).

Konsep partisipasi dalam perkembangannya memiliki pengertian yang beragam walaupun dalam beberapa hal memiliki persamaan. Dalam pembangunan yang demokratis, terdapat tiga tradisi partisipasi yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial dan partisipasi warga (Gaventa dan Valderama, 1999).

Partisipasi dalam proses politik yang demokratis melibatkan interaksi individu atau organisasi politik dengan negara yang diungkapkan melalui tindakan terorganisir melalui pemungutan suara, kampanye, protes, dengan tujuan mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Partisipasi sosial dalam konteks pembangunan diartikan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai pewaris pembangunan dalam kuonsultasi atau pengambilan keputusan di semua tahapan siklus pembangunan (Stiefel dan Wolfe, 1994). Dalam hal ini partisipasi sosial ditempatkan diluar lembaga formal pemerintahan.

Sedangkan partisipasi warga diartikan sebagai suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka (Gaventa dan Valderama, 1999).

Dalam konsep pembangunan, pendekatan partisipasi dimaknai; *pertama*, sebagai kontribusi masyarakat untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan dalam mempromosikan proses-proses demokratisasi dan pemberdayaan (Cleaver 2002, dalam Cooke dan Kothari, 2002:36). *Kedua*, pendekatan ini juga dikenal sebagai partisipasi dalam dikotomi instrumen (*means*) dan tujuan (*ends*). Konsep *ketiga*, partisipasi adalah *elite capture* yang dimaknai sebagai sebuah situasi dimana pejabat lokal, tokoh masyarakat, LSM, birokrasi dan aktor-aktor lain yang terlibat langsung dengan program-program partisipatif, melakukan praktik-praktik yang jauh dari prinsip partisipasi.

Dalam argumen efisiensi, Cleaver mengatakan bahwa partisipasi adalah sebuah instrumen atau alat untuk mencapai hasil dan dampak program/kebijakan yang lebih baik, sedangkan dalam argumen demokratisasi dan pemberdayaan, partisipasi adalah sebuah proses untuk meningkatkan kapasitas individu-individu, sehingga menghasilkan sebuah perubahan yang positif bagi kehidupan mereka (dalam Cooke dan Kothari, 2002:37).

Perbedaan cara pandang atas partisipasi dalam konteks pembangunan seperti di atas, akan memberikan implikasi yang berbeda dalam melakukan analisis terhadap hubungan kekuasaan dalam sebuah proses yang partisipatif dan cara bagaimana komunitas sasaran mendapatkan manfaat dari proses pembangunan. Dalam perspektif instrumental, hubungan antara masyarakat sebagai sasaran program dan pengambil kebijakan atau lembaga pemberi bantuan relatif tidak terjadi. Dengan kata lain tidak ada interaksi antara kedua pihak, sehingga desain program dan kebijakan pembangunan yang dibuat lebih banyak atau bahkan sepenuhnya berada di tangan para elite (*community leader*).

Sementara masyarakat penerima manfaat hanyalah terlibat seputar implementasi program bahkan hanya sebagai tukang. Sebaliknya, pendekatan tujuan memandang hubungan kekuasaan dalam sebuah proses yang partisipatif mengarah pada upaya-upaya perubahan dan pemberdayaan dari masyarakat itu sendiri, sehingga harus ada kesamaan hubungan kekuasaan dalam perencanaan maupun pelaksanaan program/kebijakan pembangunan. Masyarakat sasaran harus memiliki kesempatan untuk berpartisipasi secara langsung, sehingga mereka tahu apa yang diputuskan dan manfaat yang akan diambil pada saat program diimplementasikan dan selesai dijalankan (Parfitt, 2004:539).

Dari berbagai pengertian partisipasi tersebut, paling tidak ada dua pengertian partisipasi, (1) partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan sebagai dukungan rakyat dengan ukuran kemauan masyarakat untuk ikut menanggung biaya pembangunan baik berupa uang maupun tenaga; (2) partisipasi masyarakat dalam

pembangunan merupakan kerjasama yang erat antara perencana dan rakyat dalam merencanakan, melaksanakan, melestarikan dan mengembangkan hasil pembangunan yang telah dicapai.

Tinggi rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dari pengertian kedua ini tidak hanya diukur dengan kemauan rakyat untuk menanggung biaya pembangunan, tetapi juga dengan ada tidaknya hak rakyat untuk ikut menentukan arah dan tujuan proyek yang akan dibangun serta ada tidaknya kemauan rakyat untuk melestarikan dan mengembangkan hasil proyek itu secara mandiri.

Dari sudut pandang sosiologis, pengertian pertama tidak dapat dikatakan sebagai partisipasi masyarakat, melainkan mobilisasi masyarakat dalam pembangunan.

Partisipasi berarti mendorong proses belajar bersama, berkomunikasi yang seimbang dalam membahas persoalan publik, menjadikan kesepakatan warga sebagai sumber utama dalam pengambilan keputusan ditingkat politik formal dan memberi ruang bagi masyarakat untuk mengontrol keputusan publik agar dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.

Dengan demikian pengertian partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam suatu kegiatan mulai dari menentukan tujuan, perencanaan, pelaksanaan dan monitoring dengan dilandasi oleh kesadaran akan tujuan itu.

Pengertian partisipasi mana yang akan dipakai, sangat tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut negara yang bersangkutan. Menurut Peters (1996), partisipasi dapat tumbuh subur pada tata pemerintahan yang lebih menekankan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan dibanding hirarki dan teknokrasi.

Kebijakan bukan persoalan teknis yang dapat diselesaikan secara teknokrasi oleh sekelompok orang yang dipercaya untuk merumuskannya, tetapi kebijakan merupakan ruang bagi teknokrat dan masyarakat untuk melakukan kerjasama dan menggabungkan pengetahuan. Oleh karena itu dalam menetapkan kebijakan harus melibatkan pihak yang

luas dan menjamin kepentingan *stakeholders*.

Mengapa pelibatan masyarakat dalam perencanaan kebijakan pembangunan penting dilakukan, karena pelibatan masyarakat dalam membuat kebijakan merupakan faktor utama dalam *good governance* yang memberikan manfaat besar terhadap kepentingan publik, diantaranya meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat dan sebagai sumber bahan masukan terhadap pemerintah sebelum memutuskan kebijakan.

Bagi pendukung partisipasi, keunggulan partisipasi adalah menjamin ketercapaian tujuan, menjamin keberlanjutan, menjamin terakomodasinya suara kelompok marjinal terutama kelompok miskin dan perempuan. Bagi pengkritik model partisipasi berpendapat bahwa partisipasi dapat menyebabkan pembengkakan biaya dan waktu untuk formulasi kebijakan.

Partisipasi masyarakat dalam UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur pada Bab X pasal 53 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Penjelasan Pasal 53 itu menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Senada dengan hal tersebut, dalam pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah juga terdapat ketentuan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Penjelasan Pasal 139 (1) tersebut menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib). Dari bunyi pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004 dan pasal 139 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004, serta Penjelasan dapat diketahui bahwa: 1. Masyarakat berhak memberikan masukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda; 2. Masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan secara lisan atau tertulis; dan 3. Hak masyarakat tersebut dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Secara substantif UU 32/2004 ini menempatkan partisipasi masyarakat sebagai instrumen penting dalam sistem pemerintahan daerah yang berguna untuk mewujudkan *good governance* dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan sosial.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam beberapa hal seluruh warga masyarakat tidak mungkin dilibatkan dalam membuat kebijakan, tetapi bagaimanapun dalam membuat kebijakan yang sifatnya untuk kepentingan publik sudah seharusnya pemerintah melibatkan warga masyarakat. Jika tidak, suatu gejolak sosial akan terjadi terhadap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah itu sendiri.

Banyak contoh produk kebijakan yang sangat kontra di masyarakat sebagai akibat pemerintah senantiasa tidak membuka diri untuk melibatkan masyarakat dalam membuat kebijakan. Pemberdayaan partisipasi masyarakat sipil atau '*civil society*' merupakan alat ampuh dalam menentukan arah dan kebijakan pembangunan pada masa-masa mendatang, keterlibatan ini akan memberikan dampak yang positif terhadap keputusan dan kebijakan yang diambil atau yang akan di implementasikan, karena dapat membangun sinergi antara pemerintah dan masyarakat itu sendiri.

Tony Bovaird dan Elke Löffler (2004), mengilustrasikan bahwa partisipasi rakyat dalam membuat kebijakan digambarkan dengan 'tangga partisipasi' dalam hal ini rakyat di posisikan sebagai anak tangga terbawah yang senantiasa mengetahui masalah sosial yang sesungguhnya. Tanpa memberdayakan dan

konsultasi di anak tangga terbawah, maka pemerintah tidak akan pernah tahu apa yang sesungguhnya dibutuhkan oleh rakyat. Apabila komunikasi di tingkat bawah telah diperkuat maka akan terjadi dialog antara pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah akan lebih efektif dan efisien dalam membuat kebijakan.

Apabila model ini diadopsi dalam upaya implementasi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, maka yang diperlukan adalah keterbukaan pemerintah untuk menjadikan masukan masyarakat sebagai dasar dalam menyusun kebijakan publik. Selama ini permasalahan yang ditemukan adalah bukan karena kualitas dan kuantitas partisipasi masyarakat rendah tetapi justru terletak pada praktek-praktek pemerintah yang mengabaikan usulan masyarakat.

Berkaitan dengan ini Mahmuddin Muslim (2001) mengutip hasil survey *Public Integrity Index* menemukan bahwa permasalahan kita bukan pada rendahnya kualitas dan kuantitas tingkat partisipasi masyarakat, tetapi terletak pada ketertutupan mekanisme politik bagi keterlibatan warga negara dalam menuntut akuntabilitas dan keterbukaan. Hambatan utama dalam mengupayakan pemerintah yang terbuka dan akuntabel justru terletak pada institusi-institusi (peraturan perundangan) yang cenderung memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan publik dan praktek pemerintahan yang tidak peka terhadap desakan kepentingan publik. Kondisi ini dapat mendorong praktek terjadinya korupsi dalam sebuah mekanisme yang saling melindungi dan sampai saat ini tidak dapat disentuh oleh tuntutan keterbukaan dan akuntabilitas.

**Tipologi Partisipasi Publik Berdasarkan Jenis Partisipasi dan Tingkat Keterwakilan**

Jenis Keterwakilan	Tingkat Keterwakilan	
	Sempit	Luas
Palsu	<b>Keputusan:</b> kurang transparan dibuat oleh pejabat publik <b>Partisipasi:</b> simbolik, hanya segelintir orang yang terlibat	<b>Keputusan:</b> dibuat oleh pejabat publik <b>Partisipasi:</b> simbolik, meskipun melibatkan berbagai kelompok dalam masyarakat
Parsial	<b>Keputusan:</b> dibuat oleh sekelompok elit pemerintah dengan mempertimbangkan masukan dari kelompok kepentingan yang terbatas <b>Partisipasi:</b> hanya melibatkan kelompok kepentingan yang memiliki pengaruh, sedangkan sebagian masyarakat tidak mempunyai kesempatan sama sekali	<b>Keputusan:</b> dibuat oleh pejabat pemerintah dengan pengaruh yang sangat sedikit dari partisipasi masyarakat <b>Partisipasi:</b> melibatkan berbagai kelompok kepentingan namun peluang berpartisipasi disediakan dalam sesi yang sangat terbatas.
Penuh	<b>Keputusan:</b> dibuat oleh pejabat pemerintah dan kelompok kepentingan yang terpilih <b>Partisipasi:</b> melibatkan kelompok kepentingan yang mempunyai pengaruh, namun sebagian besar warganegara tetap kurang memiliki kesempatan	<b>Keputusan:</b> dibuat oleh pejabat pemerintah dengan pengaruh yang sangat kuat dari partisipasi masyarakat <b>Partisipasi:</b> masyarakat luas terlibat dalam diskusi yang cukup intensif dengan pemerintah

## B. Kebijakan Partisipatif

Dalam bahasan ini kerangka tersedia dalam literatur kebijakan publik, diharapkan bisa memberi inspirasi perumusan mekanisme kebijakan publik partisipatif..

Dalam literatur kebijakan mengidentifikasi adanya dua model kiranya konstruktif untuk pemikiran tentang mekanisme kebijakan publik: yakni model sebagai perjuangan kepentingan model 'kebijakan sebagai proses *social*'. Keduanya akan dipaparkan sebagai

### 1. Kebijakan kepentingan masyarakat.

Kalau kita tidak berfikir semata, maka proses kebijakan publik mengandalkan peran aktif pejabat

berarti bahwa negara dikesampingkan dalam proses kebijakan. Bahwa dalam negara ada aktor-aktor yang terlibat dalam proses penentuan isi kebijakan, itu tidak dibantah. Hanya saja, titik strategis yang diutamakan dalam memahami proses kebijakan adalah proses politik, bukan proses birokratis. Proses politik yang dimaksudkan adalah proses politik yang digerakkan oleh partisipasi politik masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.

Proses kebijakan, dari kacamata penganjur gagasan ini (misalnya teori sistem), dilihat sebagai proses tuntutan-menuntut dan dukung-mendukung gagasan kebijakan yang harus difikirkan oleh pejabat pemerintah. Dalam konteks ini, peran pengambil kebijakan keputusan dibayangkan hanya sebatas merespon tuntutan dan dukungan yang disampaikan oleh masyarakat. Dalam proses ini institusi-institusi politik yang ada telah menyediakan arena untuk mengagregasikan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Penentuan daftar skala prioritas, tawar-menawar antara berbagai pihak yang terkait bisa dilakukan secara mandiri oleh masyarakat dengan mengacu pada aturan main dan prosedur yang ada.

Adanya kapasitas kelembagaan inilah yang memungkinkan berbagai benturan berbagai kepentingan masyarakat bisa diatasi. Masyarakat sendiri menyadari betapa pentingnya menghormati prosedur-prosedur yang telah ada untuk memungkinkan proses kebijakan publik bisa berlangsung dan mengenai sasaran. Dalam situasi yang demikian ini maka mereka yang tidak sepakat dengan isi kebijakan akan bersedia mematuhi keputusan kebijakan. Ini berarti berjalannya kebijakan tidak lagi harus mengandalkan legalitas keputusan pemerintah, melainkan justru legitimasi proses pengambilan kebijakan. Kalau dalam model yang disebutkan dalam pembahasan sebelumnya disebutkan bahwa pengambilan kebijakan bersifat pro-aktif yang didominasi pejabat negara ujung-ujungnya mengandalkan legalitas perundang-undangan, dalam model ini diasumsikan bahwa peran pro-aktif masyarakat dan tegaknya lembaga-lembaga kemasyarakatan (termasuk hukum) menjadikan pengambil kebijakan tidak haus legalitas. Dalam nuansa ini, kebijakan disadari betul tidak identik dengan produk legislasi. Kebijakan tidak harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Bahwa kebijakan akan merugikan pihak-pihak tertentu dan menguntungkan pihak-pihak lain, dari kacamata *society centric* ini dianggap tidak bermasalah. Keputusan pemerintah yang tidak memuaskan akan menggerakkan pihak yang tidak puas ini untuk memperjuangkan kepentingannya. Dengan demikian maka proses kebijakan akan terus-menerus mengalir dalam bentuk tuntutan/dukungan masyarakat yang senantiasa direspon secara mekanistik oleh pejabat para negara.

### 2. Kebijakan sebagai proses sosial marketing.

Kedua cara penyederhanaan tentang proses kebijakan tersebut di atas sama-sama masuk akal. Penyederhanaan cara memahami proses kebijakan ini bisa disebut sebagai model proses kebijakan. Jelasnya, dari pembahasan tersebut di atas tersirat adanya dua model dasar (menyederhanaan cara memahami) proses kebijakan.

Model yang pertama mengandaikan ekspresi keputusan otoritatif para pejabat negara bisa dilakukan dengan mengandalkan kekuatan negara (dalam hal ini kapasitas instrumental birokrasi pemerintah), sedangkan model yang satunya lagi justru mengandaikan kuatnya basis institusional masyarakat untuk mewadahi partisipasi politiknya. Model yang pertama dengan mudah dipraktekkan di negara yang pemerintahnya dominan atau kapasitas kelembagaan politik masyarakatnya lemah. Mengingat model ini sangat rentan terhadap penyalahgunaan kewenangan oleh para pejabat negara maka advokasi kebijakan menjadi suatu keniscayaan.

## Kebijakan publik sebagai proses politik berbasis kekuatan masyarakat

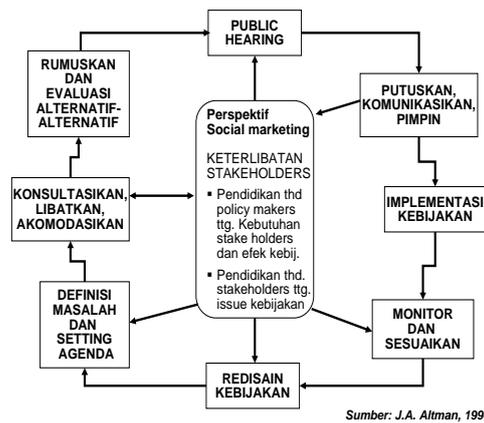


teoritik yang yang nantinya dalam yang

publik kebijakan yang mengkerangkai pembuatan 'kebijakan masyarakat' dan 'marketing'.

birokratis-yuridis tidak harus negara. Ini tidak

Model yang kedua sebetulnya pengalaman negara-negara industri maju mengembangkan liberalisme sebagai pemerintahannya. Kesadaran akan hak-masyarakat telah menjadi sandaran bagi dan proses kebijakan memang bisa sebagai proses merespon tuntutan dan masyarakat. Kalau model ini mau (acuan praktis) untuk pengelolaan proses prasyarat-prasyarat bagiberjalannya dipenuhi. Prasyarat tersebut adalah kebijakan berlangsung dengan dukungan kelembagaan yang memadai. Proses agregasi kepentingan, misalnya, partai-partai politik. Artinya, model kedua mensyaratkan kuatnya basis politik kepartaian. Prasyarat semacam ini tampaknya tidak dengan mudah bisa dipenuhi oleh masyarakat Indonesia saat ini. Ini juga berarti bahwa, peran aktif dan pro-aktif pemerintah, memang tidak bisa dihindarkan. Sehubungan dengan hal itu, maka model pertama bisa dijadikan acuan dengan sejumlah modifikasi.



Sumber: J.A. Altman, 1994

disarikan dari yang telah lama pilar hak politik tegaknya hukum, disederhanakan dukungan dijadikan basis kebijakan, maka model ini harus bahwa proses kapasitas artikulasi dan dijalankan oleh

Alternatif model yang mengkombinasikan kedua model tersebut di atas ditawarkan oleh J.A. Altman. Dia menyebutnya sebagai model *social marketing*, dimana pejabat negara dituntut untuk aktif dalam proses kebijakan, namun keaktifan tersebut tidak menghilangkan mereduksi arti penting kesepakatan (*consent*) dari masyarakat. Gagasan Altman ini disajikan dalam grafik di bawah ini. Ada sejumlah butir gagasan yang penting untuk dicatat dari tawaran Altman ini.

Pertama, berlangsungnya proses kebijakan yang memenuhi kedua tuntutan tersebut di atas, mensyaratkan agar, baik pejabat negara maupun masyarakat, menjalani pendidikan kebijakan. Tentu saja materi pendidikan bagi pejabat negara berbeda dengan materi pendidikan bagi masyarakat. Point tersembunyi yang perlu diungkapkan adalah bahwa adanya kesediaan bagi pejabat negara maupun masyarakat untuk saling belajar (membuka mata dan telinga) merupakan kunci bagi kelancaran proses kebijakan.

Kedua, kebijakan pada dasarnya bukan proses birokratik ataupun proses politik belaka, namun juga proses belajar. Poin ini penting untuk ke depannya karena metatapun tenaga ahli telah bekerja sekuat tenaga untuk kesuksesan kebijakan, nuansa *trial and error* dalam proses kebijakan tidak akan hilang. Kebijakan publik adalah proses eksperimentasi nasib sejumlah orang, kalau bukan nasib komunitas secara keseluruhan. Oleh karena itu, redesign kebijakan merupakan elemen penting. Sejalan dengan kerangka berfikir tersebut di atas, *public hearing* merupakan proses kunci bagi kelangsungan proses kebijakan. Ketiga, setiap fase pengelolaan kebijakan, partisipasi masyarakat senantiasa terbuka

Model alternatif tersebut di atas sangat mengedepankan arti penting belajar dan konsensus. Dalam realitas, kebijakan justru tidak bisa mengatasi masalah yang diagendakan karena konflik yang berkecamuk. Sehubungan dengan hal itu, kebijakan bisa disederhanakan sebagai proses pengelolaan konflik antara berbagai pihak yang saling menggalang kekuatan untuk memperjuangkan kepentingannya. Paul A. Sabatier menawarkan model koalisi-advokasi untuk memahami proses kebijakan.

Dalam model ini dibayangkan proses kebijakan melibatkan komunitas kebijakan yang heterogen yang tergalang dalam sejumlah koalisi untuk memenangkan gagasan kebijakan. Koalisi ini sifatnya lintas batas negara-masyarakat. Yang mempersatukan para *stake-holders* dalam suatu koalisi adalah kesamaan kepentingan atau keberpihakan terhadap suatu gagasan kebijakan. Ini artinya, sangat boleh jadi ada pejabat negara yang justru ambil bagian dalam advokasi kebijakan yang dimotori oleh kekuatan-kekuatan masyarakat. Sebaliknya, dalam ranah masyarakat kita menemukan adanya “kaki-tangan” negara yang melangsungkan proses untuk mengamankan kebijakan pemerintah. Sehubungan dengan hal ini, Sabatier sefaham dengan Altman bahwa proses learning (membuka mata dan telinga) adalah proses penting untuk mensukseskan kebijakan

### C. Hakekat pentingnya partisipasi Dalam Kebijakan

Philipus M. Hadjon ( 1997: 4-5 ) mengemukakan bahwa konsep partisipasi publik berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Menurut Philipus M. Hadjon, keterbukaan, baik “openheid” maupun “openbaarheid” sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak.

Konsep partisipasi terkait dengan konsep demokrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon ( 1997: 7-8 ) bahwa sekitar tahun 1960-an muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkens dalam buku yang berjudul “Beginselen van de democratische rechtsstaat” bahwa (Philipus M. Hadjon, 1997 : 2) :

1. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
2. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
3. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;
4. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana “(mede) beslissing-recht” (hak untuk ikut memutuskan dan atau melalui wewenang pengawas;
5. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
6. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

Partisipasi masyarakat itu semakin penting urgensinya dalam proses pengambilan keputusan setelah dikampanyekannya good governance oleh Bank Dunia maupun UNDP. Salah satu karakteristik dari good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik atau pemerintahan yang baik adalah partisipasi. Selanjutnya UNDP mengartikan partisipasi sebagai karakteristik pelaksanaan good governance adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif (Hetifah Sj Sumarto, 2003: 3). Senada dengan pengertian tersebut, Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere ( 2001: 8 ) memaknai partisipasi sebagai berikut: bahwa pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan the stakeholders (pihak yang mempunyai kepentingan)-memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan. Pengertian partisipasi tersebut tidak jauh berbeda dengan pengertian partisipasi politik yang diberikan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, yaitu bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah ( Mariam Budiardjo,1981: 2 ).

Menurut Sad Dian Utomo (2003: 267-272), manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, adalah :

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan public dapat dihemat.

#### **D. Prinsip dalam pengembangan mekanisme pembuatan kebijakan publik.**

*Pertama*, prinsip mekanisasi. Perumusan (tepatnya perumusan ulang) mekanisme kebijakan partisipatif adalah persoalan merumuskan hubungan mekanis antar berbagai pihak dalam proses kebijakan. Hubungan mekanis ini memungkinkan proses kebijakan bergulir mengingat aksi seorang aktor atau suatu agensi/lembaga/organisasi akan direaksi oleh pihak yang lain. Ini berarti bahwa:

- a. Yang perlu dirumuskan dalam mekanisme bukan hanya kausalitas normatif (entah mengikuti norma demokrasi, norma masyarakat lokal atau norma apa) namun juga kausalitas aksi-reaksi. Sebagaimana dicontohkan di atas, proses kebijakan partisipatif tidak bergulir manakala mekanisme baru yang dirumuskan dalam UU/Perda tidak diyakini masyarakat akan bisa diterapkan. Kalau mereka tetap saja apatis terhadap mekanisme yang ada maka dominasi pejabat dalam proses kebijakan tetap berlangsung, dan agenda pengembangan partisipasi akan kandas.
- b. Mekanisme tidak cukup difahami secara tatanan prosedural, namun juga perangkat antisipasi dinamika sosial. Tidak adanya mekanisme yang jelas menyebabkan proses kebijakan sarat dengan konflik dan kekerasan. Dengan adanya mekanisme yang baku dan disefahami para pelaku, maka masing-masing yang terlibat dalam proses kebijakan bisa mengadu siasat, namun pada akhirnya dia harus tunduk pada apapun yang dicapai dalam mekanisme tersebut. Sebaliknya, kesalahan masa lalu yang melebihi-lebihkan arti penting mekanisme sampai-sampai mekanisme tersebut berubah sekedar sebagai formalitas, perlu dihindari.
- c. Pengembangan partisipasi harus menjangkau aspek *supply* (peluang untuk berpartisipasi) maupun aspek *demand* (gerakan sosial-politik untuk ikut mempengaruhi keputusan kebijakan pemerintah). Hal ini hanya bisa ditegakkan kalau: (1) pemerintah maupun masyarakat sanggup menegakkan aturan main. Mekanisme itu sendiri pada dasarnya adalah aturan main (2) modal sosial yang ada selama ini ikut didayagunakan

*Kedua*, prinsip pengelolaan perubahan sosial. Dalam hal ini ada dua persoalan:

- a. Apakah kita mulai dari level mikro (aktor) untuk mengubah mekanisme, atau sebaliknya, sejumlah perubahan makro ditempuh duluan untuk memungkinkan kiprah pada level mikro bisa berlangsung mulus. Sebagai mana telah dikemukakan, pengembangan mekanisme dalam tulisan ini didudukkan sekedar sebagai salah satu pilar pengembangan proses kebijakan yang partisipatif. Mekanisme ini bisa dilahirkan oleh perjuangan aktor-aktor multi pihak yang kemudian sepakat untuk membakukan rumusan dan membiasakan diri untuk mematuinya. Hal yang sebaliknya juga bisa terjadi. Berbagai perombakan makro struktural dilakukan yang pada gilirannya berbuntut memfasilitasi perubahan-perubahan mikro. Sehubungan dengan persoalan ini maka: (1) pengembangan mekanisme tidak cukup diserahkan pada perumusan ketentuan yuridis, (2) jaminan yuridis/administratif yang diperoleh harus dikawal dengan aksi-aksi dan sejumlah “rekayasa” dalam rangka pembiasaan terhadap mekanisme baru, (3) Aktor-aktor yang menduduki posisi struktural dalam tubuh negara maupun dalam masyarakat perlu didorong untuk mendayagunakan posisi struktural tersebut untuk pembudayaan mekanisme baru.
- b. Persoalan yang kedua adalah bagaimana inovasi awal bisa menggelinding laksana bola salju. Untuk itu advokasi lintas pihak yang sudah tergalang perlu bentuk dan kemudia didayagunakan. Komunikasi lintas pihak, katakanlah antara aktor dalam tubuh negara dengan aktor dalam masyarakat, bisa menghasilkan sinergi yang, kalau dikelola dengan baik, bisa menjamin sustainability.

Pengalaman selama ini banyak kebijakan partisipasi yang dilaksanakan oleh pemerintah diprotes oleh masyarakat, karena wakil masyarakat tersebut dianggap tidak mewakili masyarakat. Jalan keluar yang dapat dilakukan untuk mengatasi kendala partisipasi agar pelibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan publik dapat berjalan baik adalah: (1) diperlukan instrument hukum yang secara substantif mengatur pelibatan masyarakat, sehingga mekanisme pelibatan masyarakat menjadi jelas; (2) perlu keterbukaan dan akuntabilitas dari pihak pemerintah dan peka terhadap kepentingan publik; dan (3) masyarakat perlu bersatu dalam suatu wadah yang terorganisir dan independent yang dapat digunakan sebagai saluran partisipasi.

### Penutup

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa hakekat pentingnya partisipasi Publik dalam kebijakan adalah dapat :

- a. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu good governance.
- b. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- c. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- d. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

### Daftar Pustaka

- Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Jakarta : Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Dunn, William N. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (Edisi Kedua)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hetifah Sj Sumarto, 2003, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Islamy, M. Irfan. 2001. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Miriam Budiardjo, ed., 1981, *Partisipasi dan Partai Politik*, Jakarta : PT Gramedia
- Moekijat. 1995. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Mandar Maju
- Mustopadidjaja AR. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publi: formulasi, implementasi dan evaluasi kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum BagiRakyat di Indonesia*, Surabaya : PT Bina Ilmu.
- ....., 1997, “Keterbukaan Pemerintahan DalamMewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis”, *Pidato*, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya
- Sad Dian Utomo, 2003, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan”, dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan HarkatBangsa.
- Soenarko. 2000. *Public Policy; pengertian pokok untuk memahami dan analisa kebijaksanaan pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Sutopo dan Sugiyanto. 2001. *Analisis Kebijakan Publik (Bahan ajar Diklatpim tingkat III)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

Wahab, Solichin Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan; dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara (edisi kedua)*. Jakarta: Bumi Aksara.