

# Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Publik

---

Oleh : Syakwan Lubis

## ABSTRACT

*Since the Reform era Indonesian government tries to prepare a more democratic governance system. Participation which is implemented in the era of New Order differ from that of in the Reform era. Briefly, the essence of political reform required public involvement or participation in decision making of public policy. This pattern is often defined as public participation. Thhis article tries to describe some issues of public participation in development, especially decision making of public policy*

**Kata kunci:** *Partisipasi, masyarakat, partisipasi masyarakat, kebijakan, kebijakan publik*

## I. PENDAHULUAN

Semenjak bergulirnya era Reformasi di Indonesia sampai saat ini, pemerintah Indonesia berupaya untuk berbenah dalam membentuk sistem politik yang demokratis. Pemerintah sebelumnya (Orde Baru) ternyata telah berhasil melembagakan kekuasaan otoriter sehingga rakyat hanya menjadi obyek pembangunan. Selama masa itu terlihat bahwa rakyat seringkali didorong untuk menjadi inspirator perubahan. Maka terjadilah perubahan yang mendasar dalam hal keterlibatan masyarakat dalam proses-proses sosial, ekonomi dan politik, dari kebijakan yang bertumpu pada *top down* menuju *bottom up*. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa esensi dari perubahan politik ke arah demokrasi yang terjadi pada masa itu menuntut keterlibatan masyarakat dalam

pengambilan kebijakan publik dan pola-pola seperti itu sering dirumuskan sebagai partisipasi masyarakat.

Pada masa Pemerintah Orde Baru berkuasa di Indonesia, pengambilan kebijakan publik seringkali dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah secara teknokratis. Selain itu proses pembuatan kebijakan juga sering dilakukan semata-mata bersandar pada orang-orang ahli yang ada di pusat dengan kurang memperhitungkan aspirasi masyarakat di daerah, bahkan tidak melibatkan pemerintah lokal. Para pelaksana yang ada di daerah tinggal mengimplementasikan juklak-juklak yang disodorkan pusat. Hampir tidak pernah terjadi diskusi publik yang kemudian dijadikan sebagai masukan dalam kebijakan. Mobilasi sosial dengan kekuatan

birokrasi seringkali mendominasi penetapan kebijakan. Akibatnya, masyarakat selalu menjadi tertekan dan tidak mampu menumbuhkan inisiatif lokal secara mandiri karena mereka telah menjadi *the real silent majority*.

Namun, pada saat era reformasi bergulir, terjadilah ledakan partisipasi. Akan tetapi karena secara kultural dan institusional masyarakat kita belum memiliki pengalaman berdemokrasi maka ledakan partisipasi tersebut justru sering mendatangkan hal-hal yang bersifat negatif dan destruktif<sup>1</sup>. Penuangan aspirasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa dengan maksud menentukan atau mengubah sebuah kebijakan publik tidak jarang berubah menjadi anarkisme dan tindak kekerasan.

Tulisan ini akan mencoba membahas mengenai berbagai persoalan menyangkut partisipasi masyarakat dalam kebijakan pembangunan, terutama yang terkait dengan keterlibatan masyarakat dalam perumusan atau pembuatan kebijakan publik.

## II. PARTISIPASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

### Partisipasi Masyarakat

Sebenarnya konsep atau istilah *partisipasi* sudah sangat sering dan lama dikenal dalam berbagai literatur keilmuan. Namun sebagai konsep dan

praktek operasional ia baru mulai dibicarakan sejak tahun 1970-an, yaitu ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Ada beberapa bentuk atau jenis partisipasi, terutama bila dikaitkan dengan praksis pembangunan masyarakat yang demokratis, antara lain: 1) partisipasi politik dan 2) partisipasi sosial.

*Partisipasi Politik* sering diartikan sebagai hubungan interaksi perseorangan atau organisasi, biasanya partai politik, dengan negara. Karena itu partisipasi politik seringkali dihubungkan dengan demokrasi politik, perwakilan, dan partisipasi tak langsung. Sedangkan *Partisipasi Sosial* sering diartikan sebagai keterlibatan masyarakat dalam proyek-proyek pembangunan. Model partisipasi ini seringkali dipergunakan selama rezim orde baru berkuasa. Dengan kata lain, partisipasi sosial seringkali diartikan sebagai terlibatnya masyarakat untuk ikut gotong royong dalam proyek pembangunan negara yang bersifat swadaya masyarakat, meskipun dalam praksisnya partisipasi selalu diartikan sebagai kewajiban masyarakat untuk membantu pemerintah dan bukan sebagai hak masyarakat untuk mengetahui dan mendapat bantuan dari pemerintah.

Sebenarnya, partisipasi sosial lebih tepat diartikan sebagai upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan

---

<sup>1</sup> Arief Budiman. 2001. "Negara dan Masyarakat Madani" dalam ST Sularso (ed), *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi*. Jakarta: Kompas.

lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dalam fungsi pengawasan. Dalam pengertian ini, partisipasi ditempatkan di luar negara atau lembaga-lembaga formal pemerintahan. Karena sifatnya yang berada di luar lembaga negara atau lembaga formal pemerintahan, konsep ini dapat disebut sebagai partisipasi sosial.

Selain itu, partisipasi ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai beneficiary pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari penilaian kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, sampai pematangan dan evaluasi program.

### **Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Kebijakan Publik**

Salah satu persyaratan agar ada ketertiban sosial dalam proses pengambilan kebijakan publik dengan melibatkan peran serta kekuatan politik masyarakat adalah terjadinya penguatan masyarakat warga (*civil society*)<sup>2</sup>. Dalam pengertian yang luas munculnya masyarakat warga ini ditandai dengan *civility*, yaitu ketertiban sosial yang terjadi bukan karena paksaan dari *the power holder* tetapi karena kebutuhan masyarakat luas. Penguatan masyarakat warga merupakan faktor yang mutlak dalam

---

<sup>2</sup> Neera Chanda. 1995. *State and Civil Society: Exploration in Political Theory*. London: Sage.

proses pengambilan kebijakan publik yang melibatkan segenap lapisan sosial.

Ada dua pola yang dapat dilakukan dalam rangka menggalang partisipasi masyarakat untuk pembuatan kebijakan publik di era demokratisasi seperti yang sedang bergulir di tanah air akhir-akhir ini, yaitu partisipasi tidak langsung, seperti partisipasi melalui media massa (cetak dan elektronik), dan partisipasi langsung dengan menggunakan struktur-struktur mediasi. Meskipun harus diakui bahwa pola-pola partisipasi ini masing-masing memiliki keunggulan dan kelemahan. Di sisi lain Partisipasi dapat pula dibedakan menjadi partisipasi manipulasi (bersifat manipulatif) dan partisipasi konsultatif. Partisipasi dikatakan bersifat manipulatif karena pemerintah memberikan informasi yang keliru kepada publik. Namun Suhirman menyatakan bahwa para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi<sup>3</sup>. Partisipasi bersifat konsultatif adalah partisipasi dimana pemerintah meminta saran dan kritik pada sebelum keputusan ditetapkan. Sayangnya konsultasi ini sering kali hanya bersifat formalitas atau untuk diperalat melegitimasi belaka. Karena pada kenyataannya saran dan kritik masyarakat tidak dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

---

<sup>3</sup> Suhirman. 2003. "Partisipasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan" disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan oleh USAID Jakarta 12 Agustus 2003

### 1) *Partisipasi Tidak Langsung*

Partisipasi melalui media massa termasuk bentuk partisipasi tidak langsung. Media komunikasi secara prinsip terbagi menjadi dua bentuk yaitu, media cetak (koran, majalah, tabloid, dan sebagainya) dan elektronik (radio, televisi, internet, dan sebagainya). Kedua bentuk media komunikasi tersebut sebagai konsekuensi dari kemajuan teknologi komunikasi yang secara terselubung memiliki kepentingan ekspansif untuk memperluas wilayah-wilayah komunikasi, mengaitkan budaya-budaya, mengikat berbagai kepentingan dan *space binding culture*<sup>4</sup>. Namun harus diakui bahwa kemajuan teknologi komunikasi telah memperluas peran masyarakat dalam partisipasi politik.

Proses-proses politik tidak lagi hanya sekadar melalui diskusi langsung yang terikat oleh dimensi ruang, tetapi juga tidak terikat oleh dimensi waktu. Di tanah air juga sering diselenggarakan diskusi publik melalui *talk show* di radio maupun televisi yang bersifat interaktif. Hal ini jelas ini merupakan sebuah proses politik yang dimediasi oleh teknologi komunikasi elektronik. Sistem politik demokrasi memperoleh dukungan dengan perkembangan teknologi komunikasi karena proses politik dapat dipindahkan dari ruang publik fisik ke

ruang publik cetak dan elektronik yang kemudian menghasilkan fenomena *on-line politic*.<sup>5</sup>

Perluasan ruang publik akibat kemajuan teknologi komunikasi tersebut dapat dipandang sebagai salah satu cara untuk semakin mengefisienkan lembaga-lembaga politik guna mendukung demokrasi. Persoalan yang paling mendasar adalah akses ke media cetak dan elektronik yang tidak dimiliki secara seimbang oleh setiap warga masyarakat dapat mengakibatkan distorsi dalam pengambilan kebijakan publik. Ketidakeimbangan ini bersumber pada problem kemiskinan dan iliterasi sebagian warga yang bila tidak diatasi akan menjadi sumber masalah politik. Maka tidak ada cara lain selain mendistribusikan sarana-sarana pendukung teknologi komunikasi secara memadai agar semua lapisan masyarakat dapat mengaksesnya sehingga dapat terlibat dalam setiap pembuatan kebijakan publik.

### 2) *Partisipasi Langsung*

Partisipasi langsung didefinisikan sebagai partisipasi yang melibatkan banyak orang yang memanfaatkan ruang publik fisik untuk tujuan artikulasi kepentingan. Partisipasi langsung dapat berupa partisipasi yang menempati ruang publik fisik seperti

---

<sup>4</sup> Ien Ang, 1994. *In the Realm of Uncertainty: The Global Village and Capitalist Postmodernity*, London, Polity Press.

---

<sup>5</sup> W. Lance Bennett & Robert M. Entman, *Mediated Communication in the Future of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press

gedung DPR, Balai Pertemuan, Lapangan terbuka, dan lain-lain. Salah satu contohnya adalah dengar pendapat yang dilakukan antar warga masyarakat dengan pihak eksekutif atau legislatif di gedung DPR dalam rangka mencapai kesepakatan atas suatu kebijakan tertentu. Di era reformasi partisipasi langsung frekuensinya cenderung meningkat karena orang, lapisan, atau kelompok sosial tidak lagi memiliki hambatan dalam mengekspresikan kepentingannya. Meskipun demikian partisipasi langsung ini tidak dapat berjalan spontan sebab biasanya dipengaruhi atau diorganisir oleh figur-figur yang memiliki kemampuan dalam mempengaruhi orang lain atau person-person yang memiliki kharisma yang besar. Kelemahannya adalah bahwa partisipasi langsung dapat terjadi manipulasi kepentingan pribadi, figur kharismatis atas kepentingan bersama yang mengatasnamakan publik.

Partisipasi langsung yang melibatkan warga masyarakat di ruang publik selain untuk memberi masukan kepada eksekutif dan legislatif dalam mengambil kebijakan juga dapat digunakan untuk melakukan tekanan-tekanan politik terhadap kedua lembaga tersebut. Tekanan-tekanan itu dapat berupa permintaan sekelompok orang untuk merealisasikan kepentingan mereka, mengevaluasi kebijakan tertentu atau membatalkan undang-undang, dan lain-lain. Pada umumnya partisipasi langsung yang menggunakan pengerahan massa

bertujuan untuk melakukan unjuk rasa diorganisir oleh organisasi sosial atau politik. Oleh karena itu tidak jarang terjadi bias-bias kepentingan organisasi tertentu atau politisasi kepentingan publik untuk memperoleh dukungan politik dari masyarakat.

Di era reformasi fenomena unjuk rasa dengan menggunakan kekuatan massa merupakan hal yang biasa. Persoalannya adalah kondisi krisis ekonomi yang berkepanjangan, kemiskinan yang parah dan institusi negara yang tidak kokoh (korupsi yang menjamur) akan membuat distorsi dalam proses partisipasi publik secara langsung. Akhir-akhir ini telah terbukti bahwa demonstrasi-demonstrasi yang dilakukan dengan melibatkan banyak orang jauh dari sikap volunter karena didanai oleh pihak-pihak yang mempunyai kepentingan. Fenomena politik uang ini merupakan konsekuensi dari lemahnya penegakan hukum dan akan sangat mengganggu dalam proses pendewasaan demokrasi<sup>6</sup>. Oleh karena itu demokrasi harus diproteksi oleh kebijakan publik agar tidak mengarah pada anarkisme. Salah satunya adalah dengan cara perbaikan ekonomi, pemerataan dan keadilan.

### III. PENUTUP

Pengambilan kebijakan publik yang demokratis tidak dapat melepaskan

---

<sup>6</sup> George Sorensen. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Berubah*, Yogyakarta, CCSS & Pustaka Pelajar.

diri dari aspek partisipasi masyarakat. Namun karena masa kekuasaan Orde Baru yang otoriter selama lebih dari 30 tahun tidak mensosialisasikan keterlibatan masyarakat hingga akar rumput dalam proses pengambilan kebijakan publik, maka masyarakat Indonesia kurang memiliki kemampuan dalam menggalang partisipasi masyarakat secara riil. Sisa-sisa budaya mobilisasi politik masih terasa hingga saat ini meskipun era telah berubah menuju demokratisasi. Untuk mewujudkan kebijakan publik yang representatif maka partisipasi masyarakat secara aktif diperlukan mengingat perilaku eksekutif dan legislatif yang sering meninggalkan aspirasi rakyat ketika mereka sudah duduk di kursi empuk. Partisipasi rakyat secara aktif ini diperlukan disamping sebagai kekuatan kontrol terhadap jalannya kekuasaan juga

sebagai sarana masukan dalam setiap pembuatan kebijakan publik,

Untuk mengatasi ketimbangan akses partisipasi diperlukan sinergi dengan pola-pola partisipasi yang lain, yaitu partisipasi melalui struktur-struktur mediasi dan partisipasi rakyat secara langsung. Partisipasi dengan menggunakan struktur-struktur mediasi ini akan meningkatkan keberdayaan masyarakat dalam proses penuangan aspirasi warga komunitas karena mereka merasa menghadapi secara bersama persoalan-persoalan konkrit di sekitarnya. Ini merupakan proses pengambilan kebijakan publik yang bersandar pada kenyataan politik keseharian. Sedangkan partisipasi langsung dengan pengerahan individu-individu juga dapat digunakan terutama untuk membuat tekanan-tekanan sosial kepada pemegang kekuasaan ketika proses-proses politik mengalami distorsi.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Arief Budiman. 2001. "Negara dan Masyarakat Madani" dalam ST Sularso (ed), *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi*. Jakarta: Kompas.
- Neera Chandaokke. 1995. *State and Civil Society: Exploration in Political Theory*. London: Sage.
- Suhirman. 2003. "Partisipasi dalam Proses Pembuatan Kebijakan" disampaikan pada Seminar yang diselenggarakan oleh USAID Jakarta 12 Agustus 2003
- Ien Ang. 1994. *In the Realm of Uncertainty: The Global Village and Capitalist Postmodernity*, London, Polity Press.
- W. Lance Bennett & Robert M. Entman, *Mediated Communication in the Future of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- George Sorensen. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Berubah*, Yogyakarta, CCSS & Pustaka Pelajar,