

# PEMBARUAN KEBIJAKAN PUBLIK: MENUJU KEBIJAKAN BERBASIS PRAKARSA MASYARAKAT

*Purwo Santoso\**

## **Abstract**

*The backbone of the decentralization and democratization process in Indonesia is transforming to bring about participatory policy-making. In recognition of the degree of institutionalization left behind by the previous centralized authoritarian policy-making of the New Order Government, this article aims to identify the challenges that lie ahead.*

*Key words: Public policy, planning from the bottom, participation*

Sepertinya proses transformasi ke arah terbentuknya tatanan politik yang desentralistis dan demokratis masih jauh dari selesai meskipun kebijakan untuk itu telah ditetapkan oleh pemerintah pada tahun 1999 melalui Undang-Undang No. 22. Desentralisasi dan demokratisasi yang berlangsung akan mencapai tonggak akhir apabila kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif telah dibakukan. Proses desentralisasi dikatakan berhasil manakala eksponen lokal menjadi pihak yang paling menentukan isi kebijakan (bandingkan dengan Cheema and Dennis (eds.), 1983). Sejalan dengan hal itu, proses demokrasi dikatakan berhasil manakala rakyat berhasil mengaktualisasikan prinsip pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang bersangkutan (Dahl, 1999). Desentralisasi menggariskan pentingnya eksponen lokal mengambil peran penentu dan demokratisasi mengamanatkan rakyat yang tersebar dalam jutaan unit lokalitas tersebut menjadi penentu rumusan dan perwujudan kebijakan. Pertanyaannya sekarang, seberapa jauh proses reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 mengantarkan kita pada keadaan ideal yang tersebut di atas?

---

\* Penulis berterima kasih kepada Hasrul Hanif yang telah membantu mengedit naskah ini, tanpa bermaksud membebaninya untuk mempertanggungjawabkan isi tulisan ini.

Gagasan tentang ‘kebijakan yang partisipatif’ telah lama diperjuangkan perwujudannya. Pemerintah Orde Baru yang sentralistis dan otoriter pun bersedia mengadopsi gagasan tersebut. Artinya, kehendak untuk melembagakan proses kebijakan yang partisipatif sebetulnya telah diaktualisasikan jauh-jauh hari sebelum dicanangkannya proses desentralisasi dan demokratisasi. Sebagaimana nanti akan diperlihatkan, realisasi gagasan untuk menyelenggarakan kebijakan yang partisipatif tersebut kandas oleh inkonsistensi penerapan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan waktu itu. Saat ini, kita menghadapi situasi yang berbeda sama sekali. Atas nama demokrasi, rakyat secara normatif mendapatkan ruang yang lebih luas untuk berperan. Atas nama desentralisasi, eksponen lokal mendapatkan peluang untuk menjadi penentu. Pertanyaan-pertanyaan yang kemudian muncul adalah, apakah kebijakan yang partisipatif menjadi lebih mudah diwujudkan? Sejauh mana kita berhasil mewujudkannya? Apa yang harus dilakukan untuk meneruskan perjuangan dalam membakukan proses kebijakan yang partisipatif?

Pada bagian awal, tulisan ini bermaksud untuk melakukan tinjauan kritis terhadap format penyelenggaraan kebijakan publik di era Orde Baru, dengan fokus utama pada desain penyelenggaraan perencanaan pembangunan dari bawah (*bottom up planning*). Butir-butir catatan penting dari pengkajian ulang terhadap model *bottom up planning* yang dilakukan Orde Baru ini nantinya akan menjadi acuan penting untuk melihat sejauh mana kita telah mengambil pelajaran dari masa lalu. Jangan-jangan kehendak untuk membakukan pola dan proses kebijakan yang partisipatif di era demokratisasi dan desentralisasi ini masih terkendala oleh hal-hal yang sama seperti yang terjadi di era Orde Baru.

### **Perencanaan Dari Bawah Ala Orde Baru**

Pemerintah Orde Baru bermaksud untuk memerankan diri sebagai agen utama pengelolaan kepentingan publik dengan lembaga eksekutif sebagai pilar utamanya. Lembaga-lembaga yang dalam norma demokrasi prosedural berperan sebagai artikulator aspirasi rakyat, yakni partai politik, tidak diberi peran yang serius. Sebagai gantinya, birokrasi pemerintah ditugasi untuk melakukan fungsi deteksi dan penyerapan aspirasi masyarakat. Melalui pelembagaan mekanisme perencanaan dari bawah, para teknokrat yang menduduki pos-pos jabatan kunci dalam birokrasi

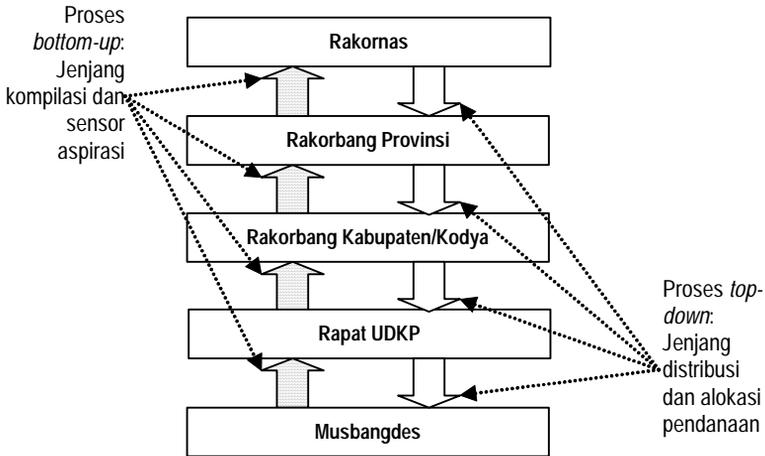
pemerintah berusaha untuk mengembangkan demokrasi dalam corak yang substantif sambil menelikung prosedural baku demokrasi yang mestinya berpilarkan partai-partai politik.

Terlepas dari persoalan kadar keberhasilannya, pemerintah Orde Baru sebetulnya telah berupaya untuk mewujudkan kebijakan yang partisipatif. Pada masa pemerintahan Orde Baru telah dikembangkan model kebijakan yang partisipatif melalui skema perencanaan pembangunan dari bawah. Secara administratif, pemerintah telah membakukan prosedur perencanaan tahunan. Proses penyusunan rencana pembangunan yang dilakukan dari tingkat bawah ditandai dengan pengesahan rencana pembangunan desa dalam forum Musyawarah Pembangunan Desa (Musbangdes). Atas dasar kompilasi kesepakatan-kesepakatan Musbangdes di setiap desa tadi, dilangsungkanlah musyawarah pada tingkat kecamatan. Kompilasi hasil musyawarah di tingkat kecamatan dibawa untuk dibahas di dalam forum Rapat Koordinasi Perencanaan Pembangunan (Rakorbang) di tingkat kabupaten/kotamadya. Pada waktu itu, untaian rencana-rencana daerah yang dirumuskan dalam Rakorbang tingkat kabupaten/kotamadya disensor dalam forum Rakorbang tingkat provinsi dan selanjutnya diikuti dengan penyensoran pada tingkat nasional.

Prosedur perencanaan dari bawah yang dibakukan oleh pemerintahan Orde Baru yang sentralistis tersebut di atas sempat dijalankan selama puluhan tahun dan pada waktu itu menjadi prosedur formal-baku pengelolaan kebijakan pembangunan setiap tahun. Hanya saja, ada sejumlah catatan penting yang perlu dicermati. Dari pencermatan terhadap pelaksanaan mekanisme pembangunan dari bawah di masa Orde Baru ada sejumlah catatan yang akan diuraikan. Untuk memudahkan pemahaman catatan kritis yang diajukan, silakan melihat Skema 1.

*Pertama*, proses kebijakan yang dilakukan dimaknai sekadar sebagai persoalan prosedural administratif. Standar kualitas proses perencanaan hanyalah standar prosedural, yaitu telah berlangsung rapat secara berjenjang dari bawah ke atas. Yang dicek hanyalah bukti-bukti administratif, seperti telah dibuatnya berita acara tentang telah berlangsungnya musyawarah-musyawarah tersebut. Ini berarti bahwa proses yang berlangsung adalah proses yang tidak sensitif terhadap informalitas kehidupan masyarakat dan tidak akomodatif terhadap aspirasi yang tidak tersalurkan dalam forum-forum resmi. Akurasi informasi yang terserap melalui mekanisme tersebut di atas menjadi lebih bermasalah

Skema 1:  
Kerangka kerja *Bottom-up Planning* di Era Orde Baru



lagi kalau kita ingat bahwa forum-forum resmi yang disediakan pada dasarnya didominasi oleh tokoh-tokoh yang berhasil didudukkan dalam lembaga-lembaga formal yang disediakan. Artinya, pihak yang merumuskan isu usulan pembangunan hanyalah tokoh-tokoh tingkat desa, yakni kepala desa dan pengurus Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) —*dus* isi rencana tersebut mengalami bias elite— tidak ada jaminan bahwa aspirasi yang mereka sampaikan akan terserap oleh mekanisme birokrasi perencanaan. Elite desa memiliki kepentingan tersendiri dan mengasumsikan bahwa mereka mewakili orang seluruh desa adalah hal yang sangat naif. Diserahkannya proses perencanaan kepada mereka memungkinkan elite desa mengatasnamakan kepentingannya sendiri sebagai kepentingan desa. Jelasnya, cara kerja birokrasi yang sangat formalistis menjadikan mekanisme perencanaan dari bawah tidak sensitif terhadap potensi distorsi kelas. Kualitas informasi yang terserap menjadi bermasalah lagi ketika LKMD yang secara resmi menjadi formulator usulan kebijakan tingkat desa memiliki kapasitas kelembagaan yang rendah.

*Kedua*, suatu alur perencanaan pembangunan dari bawah yang dibakukan di atas memang berjalan secara lancar, namun secara politis

tidak terlampau bermakna. Mengapa demikian? Seiring dengan berlangsungnya proses berjenjang ke atas, berlangsung juga proses menyensor aspirasi yang dikumpulkan. Sensor aspirasi ini memang harus diterima sebagai suatu keniscayaan, mengingat banyaknya ide pada ranah masyarakat akar rumput (*grass-roots*) yang diartikulasikan. Yang menjadi persoalan adalah sensor aspirasi tersebut dilakukan secara sepihak oleh pemegang otoritas administratif yang lebih tinggi. Ini berarti, *political will* untuk mengembangkan desain perencanaan partisipatif telah direduksi sekadar sebagai tambahan prosedur. Otoritas administrasi lebih berdaulat daripada otoritas autentik: warga negara yang mengartikulasikan aspirasinya. Sebaliknya, birokrasi yang semestinya berperan sebatas sebagai administrator proses politik justru tampil sebagai pihak yang berdaulat di setiap jenjang penjangkaran aspirasi rakyat. Aspirasi masyarakat yang terkumpul diperlakukan tidak lebih dari sekadar sederetan informasi tentang daftar keinginan orang desa, bukan sebagai aspirasi 'rakyat' yang dijunjung tinggi oleh birokrasi pemerintahan<sup>1</sup>. Karena proses perencanaan dipahami sekadar sebagai proses birokratis-administratif, aspirasi masyarakat tidak memiliki makna politik yang berarti. Pemerintah supradesa sama sekali tidak memiliki rasa bersalah ketika menghapus usulan dari bawah. Berlakunya standar kerja birokrasi pemerintah hierarkis menjadikan birokrasi tidak bisa membedakan 'rakyat' (pemegang kedaulatan dalam prinsip demokrasi) dengan bawahan. Tidak diberlakukan prosedur yang ketat (baca: senantiasa meminta *consent* atau atas perkenan rakyat) ketika usulan-usulan para pemegang kedaulatan tersebut dicoret dari daftar aspirasi semata-mata disebabkan oleh keterbatasan anggaran.

*Ketiga*, pemerintah-pemerintah daerah pada levelnya masing-masing sebetulnya telah memiliki rumusan-rumusan kebijakan makro-strategis dan kebijakan ini tidak menjadi rujukan masyarakat ketika mengusulkan berbagai detail usulan. Rumusan-rumusan makro-strategis ini merupakan amunisi teknokratis-ilmiah untuk mencoret daftar usulan dari bawah. Secara teknis, para pejabat supradesa sebetulnya tidak memiliki kendala yang berarti ketika mencoret apapun isi usulan dari bawah. Artinya, tanpa justifikasi teknokratis-ilmiah itu sebetulnya mereka sangat leluasa mengganti usulan-usulan dari bawah dengan usulan-usulan yang dijang

<sup>1</sup> Istilah 'rakyat' sengaja dipilih untuk menekankan adanya ikatan politis, kalau bukan hubungan kontraktual, antara negara dan warga negara. Lihat Michael Dunne and Tiziano Bonazzi (eds.), *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*, Keele University Press, Keele, 1995.

melalui pengisian Daftar Usulan Proyek secara otonom dari jajaran birokrasi pemerintah. Artinya, ketika melalui mekanisme *bottom up* sudah terjadi *overload* usulan, dari proses internal birokrasi sendiri sebetulnya juga terjadi *overload* aspirasi usulan dari berbagai sektor birokrasi. Singkat kata, otonomi birokrasi dalam perumusan rencana pembangunan menjadikan mekanisme *bottom up planning* berperan tidak lebih daripada sekadar dekorasi politik. Kecilnya proporsi kegiatan pembangunan yang dikerjakan disebabkan ia merupakan usulan dari bawah.

*Keempat*, sebagaimana dikatakan di atas, logika perumusan kebijakan adalah logika pengumpulan ide untuk dibiayai oleh pemerintah. Artinya, apapun ide yang diajukan, kewenangan terakhir sebetulnya ada pada pemerintah karena pemerintahlah yang memegang kendali keuangan pembangunan. Penyelenggaraan mekanisme perencanaan dari bawah mengandaikan bahwa kewenangan merumuskan kebijakan bisa dipisahkan dari kewenangan untuk melepas dana negara untuk membiayainya. Dalam praktiknya, persetujuan terhadap usulan-usulan kegiatan harus disertai dengan alokasi dana untuk itu. Karena dana pembangunan berada di dalam kendali pemerintah, maka usulan masyarakat menjadi informasi atau ide-ide yang tidak relevan dalam penentuan program-program yang dilaksanakan. Kebijakan pembangunan yang dieksekusi oleh pemerintah adalah kebijakan-kebijakan yang sudah dipersiapkan sendiri oleh pemerintah.

Singkat kata, mekanisme perencanaan pembangunan yang dirancang untuk bersifat *bottom up* selama bertahun-tahun hanya menghasilkan rumusan-rumusan kebijakan yang secara administratif-yuridis mengatasnamakan masyarakat<sup>2</sup>. Rakyat, utamanya masyarakat pada ranah akar rumput (*grass-roots*), tidak memiliki kontrol terhadap rumusan maupun eksekusi kebijakan-kebijakan yang diberlakukan. Desa tetap saja

---

<sup>2</sup> Kalau kita tilik lebih jauh, proses administratif yang bernuansa formalis lebih merupakan cerminan dari bagian upaya pendisiplinan dan kontrol negara atas masyarakat daripada sebagai konsekuensi rasional dari kompleksitas masyarakat sebagaimana model birokrasi ala Weberian. Sebagaimana temuan Alavi, karakteristik postkolonial birokrasi di dunia ketiga sejak awal membuka peluang terciptanya ruang bagi pola kebijakan publik yang elitis dan nonpartisipatif. Adanya kepentingan untuk menjaga stabilitas sosial dan politik sebagai bagian yang esensial bagi peningkatan produksi komoditas dan akumulasi kapital dalam pembangunan ekonomi meniscayakan adanya kebijakan yang lebih bernuansa teknokratik dengan dalih efektivitas dan efisiensi (Alavi, 1972; Mas'ood, 2003).

hadir hanya sebagai alamat dari ribuan judul proyek pembangunan, namun suara dari desa tetap saja tidak terdengar gaungnya dalam proses formulasi kebijakan. Hal ini disebabkan oleh simplifikasi proses kebijakan yang dilihat sekadar sebagai persoalan prosedur administratif, bukan sebagai proses pengelolaan hak-hak politik warga negara untuk berpartisipasi dalam formulasi kebijakan. Suara dari desa tidak cukup nyaring terdengar meskipun kita telah terlibat jauh dalam proses demokratisasi dan desentralisasi (Maliki, 1999) .

Sejauh ini, otonomi desa belum mendapatkan apresiasi, bahkan menjadi wacana yang berpotensi membayang-bayangi perwujudan otonomi daerah. Pemerintah daerah (pemerintah kabupaten/kota), dalam banyak kasus, tidak dengan mudah menanggalkan perspektif formalistik-birokratis dalam mengelola otonomi daerah. Artinya, desa tetap saja bisa terkelupas dalam proses kebijakan yang diharapkan akan semakin partisipatif (Santoso, 2003).

### **Pasca-Orde Baru: Pergeseran?**

Tidaklah benar kalau dikatakan bahwa tidak ada perubahan yang berarti dalam perbaikan proses kebijakan di era otonomi daerah yang berlangsung secara simultan dengan proses demokratisasi. Ada banyak perubahan yang berlangsung sejak Presiden Suharto melepaskan diri dari jabatannya sebagai pucuk pimpinan negara ini, namun masih banyak tantangan yang belum teratasi. Persoalannya di sini adalah bukan pro atau anti-Suharto, melainkan perumusan peran yang tepat untuk birokrasi dan teknokrasi dalam tata pemerintahan yang demokratis (Anderson and Tom, 1992). Namun demikian, perlu diingat adanya hal-hal berikut ini.

*Pertama*, respons terhadap otonomi daerah dan demokratisasi tidaklah sama dari satu daerah ke daerah lain. Di sejumlah daerah terlihat antusiasme yang luar biasa untuk mengembangkan proses kebijakan ke arah yang lebih partisipatif. Pemerintah daerah memang memperlihatkan keberpihakannya terhadap nasib rakyat di daerahnya. Akan tetapi, antusiasme ini tidak jarang terjebak oleh lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Antusiasme tersebut akhirnya berkembang menjadi proses kebijakan yang sangat didominasi oleh ketokohan pemimpin daerah. Pelimpahan kewenangan kepada daerah, utamanya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilakukan melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak dibarengi dengan peningkatan kapasitas personal.

Rekrutmen anggota DPRD mengandalkan pasokan kader-kader partai, namun kompetensi kader partai tidak dilakukan sejalan dengan pelimpahan kewenangan yang dilakukan.

Terobosan-terobosan politik yang ditempuh oleh pemimpin daerah yang dominan mudah terdangkalkan oleh ketidaksiapan mesin pemerintahan yang ada untuk menindaklanjutinya. Di daerah, banyak perumusan kebijakan-kebijakan yang populis dan yang mendapatkan dukungan publik yang sangat luas, namun terbebani oleh belenggu birokrasi yang bertahan dengan cara kerja lamanya. Di sejumlah daerah lain tidak terlihat perubahan yang berarti. Mesin kebijakan publik yang ada adalah mesin lama yang ditemplei dengan label “baru”, label “reformasi” ataupun label “otonomi daerah” dan desentralisasi (Malley, 2003; Rohdewohld, 2003).

*Kedua*, proses kebijakan publik pada era diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 memberi peranan yang sangat besar kepada lembaga perwakilan rakyat. Secara yuridis formal, lembaga perwakilan rakyat memiliki kewenangan yang sangat besar dalam menentukan proses kebijakan. Pada saat yang sama, jajaran eksekutif mengambil sikap *wait and see* ketika berhadapan dengan politisi-politisi yang belum berpengalaman, namun memegang kewenangan politik yang sangat besar. Ini berarti bahwa proses kebijakan publik berlangsung dengan corak yang berbeda satu sama lain. Ada banyak daerah yang mengalami disorientasi proses kebijakan ketika eksekutif memutuskan untuk mengiyakan apapun kehendak lembaga legislatif daerah. Artinya, kesewenang-wenangan eksekutif yang ada di masa lalu berpindah menjadi kesewenang-wenangan legislatif (Lay, 2000). Ada pula daerah-daerah yang berhasil mempertahankan proses kebijakan yang tetap didominasi eksekutif. Penguasaan berbagai perangkat teknokratis (perencanaan, koordinasi, dan penganggaran) memungkinkan legislatif tinggal mengiyakan usulan eksekutif. Keberhasilan eksekutif menawarkan usulan-usulan kebijakan yang populis menyumbat keberanian legislatif untuk bertindak secara semena-mena. Keberhasilan eksekutif untuk memperbaiki kapasitas deteksi aspirasi dengan memperbaiki kinerja perencanaan melalui proses perencanaan yang partisipatif memungkinkan pihaknya berhasil mengerem kesewenang-wenangan legislatif. Dalam hal ini pengalaman Pemerintah Kota Surakarta bisa dijadikan rujukan (Sugiarta, 2003).

*Ketiga*, difungsi lembaga artikulator aspirasi masyarakat belum diperbaiki. Partai politik dalam banyak kasus tetap saja difungsikan sekadar sebagai mesin pendulang *vote* (suara dalam pemilihan umum) semata. Di sisi lain, masyarakat tetap saja membiarkan partai politik berperan sebagai mobilisator dukungan belaka. Para tokoh masyarakat tetap saja tidak menghadapi kendala dalam mengatasmakan kepentingan dirinya sebagai kepentingan masyarakat. Kaderisasi partai dalam rangka menyiapkan orang-orang yang kompeten menjadi penyelenggara kebijakan publik, walaupun ada, masih belum terlihat hasilnya. Di lain sisi, tidak ada kekuatan masyarakat sipil atau gerakan-gerakan prodemokrasi yang mampu menawarkan warna yang berbeda atas dinamika politik yang didominasi oleh partai atau kalangan elite (Tornquist, 2002).

*Keempat*, proses desentralisasi secara yuridis-administratif yang terjadi dalam ranah administrasi pemerintahan tidak diimbangi dengan desentralisasi cara kerja partai politik. Partai politik tetap saja tampil sebagai kekuatan yang terkelola secara sentralistik. Bukan hanya karena level pusat lebih banyak memiliki akses terhadap dana, tetapi aktivis pada level daerah tetap tergantung para patron-patron yang tersembunyi di balik struktur organisasi kepartaian. Keberhasilan elite partai memperoleh akses terhadap sumber daya untuk memenangkan persaingan antarpartai memungkinkan tatanan kepartaian yang sentralistik tetap bercokol.

### **Tantangan ke Depan**

Dari paparan di atas, tersirat bahwa peluang bagi aktualisasi kebijakan yang partisipatif belakangan ini sedikit banyak semakin terbuka. Namun, kebijakan yang partisipatif ini tidak tercetak dengan sendirinya hanya karena kita menyebut era sekarang ini adalah era desentralisasi dan era otonomi daerah. Ada beberapa hal yang penting untuk dicermati dalam rangka itu.

*Pertama*, belakangan ini semakin gencar pembicaraan tentang wacana pemberdayaan. Pengembangan kebijakan yang partisipatif niscaya akan lebih efektif sekiranya dibingkai dalam konsep pemberdayaan. Dalam tata kelembagaan pemerintah pusat maupun daerah, kita mengetahui adanya instansi yang bertanggung jawab dalam pemberdayaan masyarakat desa. Di sana juga ada lembaga yang secara langsung memikul tanggung jawab untuk tugas perlindungan masyarakat dan kesatuan bangsa. Untuk menjadikan lembaga-lembaga ini lebih berarti di mata masyarakat desa,

perlu dicari celah untuk memungkinkan kiprahnya betul-betul kontributif bagi pengembangan proses kebijakan yang partisipatif. Dalam rangka itu, renungan AMW Pranarka dan Vidyandika Moeljarto berikut ini kiranya sangat penting untuk dicamkan.

... pemberdayaan sifatnya individual sekaligus kolektif. Pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berubah antara individu, kelompok, dan lembaga-lembaga sosial. Di samping itu, pemberdayaan juga merupakan proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat ia tinggal. .... konsep pemberdayaan, bahkan memiliki perspektif yang lebih luas. Pearse dan Stiefel (1979) misalnya, mengatakan bahwa menghormati kebhinnekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan, dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk-bentuk pemberdayaan partisipatif (Pranarka, 1996).

Kalau kita bersungguh-sungguh mengambil pelajaran dari praktik kebijakan di masa lalu, kita tidak bisa lagi berharap bahwa proses perubahan dalam skala nasional ini dipikul sendiri oleh pejabat-pejabat nasional. Mereka harus dibantu dalam mewujudkan agenda nasional (desentralisasi dan demokratisasi) melalui keterlibatan berbagai eksponen pro desa untuk pembaruan dalam skala nasional. Nasib pemberdayaan tentunya tidak bisa diserahkan bulat-bulat pada pemerintah, tetapi diperlukan suatu penggalangan sinergi antara berbagai pihak yang berkepentingan untuk itu. Suatu *framework* advokasi dalam skala sangat diperlukan dalam rangka itu. Pertanyaannya adalah dengan cara apa jejaring advokasi pembaruan desa ke arah pengembangan kebijakan partisipatif bisa tergalang?

*Kedua*, bagaimana format advokasi kebijakan bisa mendorong penggunaan otoritas dan sumber daya nasional untuk memungkinkan transformasi pada aras lokal? Singkat kata, pengembangan kebijakan partisipatif untuk orang desa tetap saja membutuhkan fasilitasi dari mesin kebijakan nasional. Paling tidak lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk memberdayakan masyarakat perlu didorong untuk lebih efektif mengembangkan inisiatif dan terobosan untuk memperlebar ruang bagi kebijakan lokal berbasis prakarsa masyarakat. Adanya ketentuan nasional

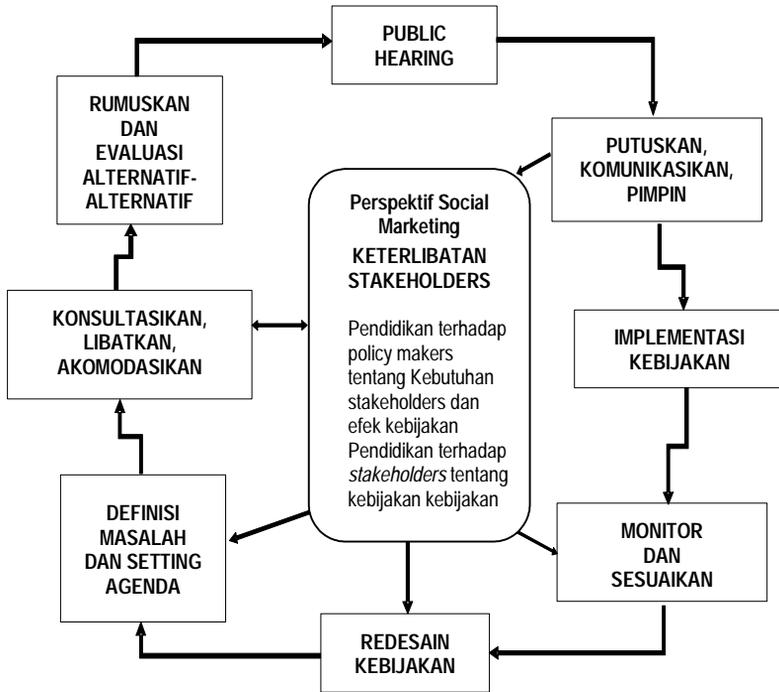
untuk lebih mengembangkan proses kebijakan yang partisipatif akan memiliki kontribusi penting dalam proses pembaruan. Adanya ketentuan-ketentuan ini nantinya bisa ditagih oleh berbagai pihak yang terkait dalam advokasi untuk pengembangan kebijakan partisipatif. Diperlukan suatu manajemen jejaring untuk memfasilitasi berbagai pihak dalam menyatukan energi dan meminimalkan kekacauan dalam rangka advokasi pengembangan kebijakan partisipatif.

*Ketiga*, pengembangan kebijakan partisipatif bukan hanya persoalan peluang, namun juga persoalan kekuatan dan inisiatif untuk menggulirkan perubahan. Untuk itu, perjuangan untuk mengembangkan model kebijakan yang partisipatif menganjurkan adanya langkah-langkah yang sesuai dengan konteks lokal masing-masing. Ketika yang dihadapi adalah pemerintahan lokal yang resisten terhadap pembaruan ke arah kebijakan yang partisipatif, strategi konfliktif bisa jadi merupakan suatu pilihan terbaik. Sebaliknya, ketika pemerintah lokal justru merespons secara positif tuntutan perubahan ke arah yang partisipatif, strategi yang nonkonfliktif mungkin lebih mengena. Kalau ini pilihannya, masih terbuka lagi pilihan, apakah hendak menempuh strategi yang asosiatif yang mendudukkan eksponen nonpemerintah menjadi bagian integral dari kerangka kerja pemerintah ataukah strategi mengimbangi atau paralel (Priyono, 1996)?

*Keempat*, secara praktis ruang yang perlu dioptimalkan dalam pengembangan kebijakan partisipatif adalah ruang bagi *policy-making* pada level kabupaten/kota. Setidaknya, itulah yang digariskan oleh UU No. 22 tahun 1999. Undang-undang ini menggariskan bahwa pemerintah kabupaten/kota bisa melakukan pengaturan tentang desa secara lebih khusus (di luar dari yang diatur oleh UU No. 22 Tahun 1999 tersebut). Kalau demikian halnya, maka yang perlu dipikirkan adalah cara proses kebijakan yang partisipatif dalam arti berbasis prakarsa dan *consent* orang desa bisa dikembangkan pada level kabupaten/kota. Dalam rangka ini, model normatif yang ditawarkan oleh JA. Altman bisa dijadikan rujukan. Lihat Skema 2.

*Kelima*, kelangsungan kebijakan yang partisipatif mengharuskan adanya kapasitas kelembagaan yang memadai. Lembaga-lembaga yang dilibatkan dalam proses kebijakan tidak hanya lembaga-lembaga formal, namun juga lembaga-lembaga informal. Prosedur ekspresi dan deteksi aspirasi tidak cukup hanya prosedur-prosedur yang sifatnya birokratis-teknokratis, namun juga prosedur-prosedur komunikasi simbolik yang

Skema 2:  
Proses Kebijakan Partisipatif



Sumber: J.A. Altman, 1994

sangat sarat dengan makna bagi para pelakunya. Untuk itu, di satu sisi kita perlu melakukan debirokratisasi dan deteknokrasi proses kebijakan dan di sisi lain perlu mengembangkan pengembangan komunikasi publik yang efektif sesuai dengan kultur lokal. Kita perlu mendayagunakan forum-forum tidak resmi, seperti Forum Badan Perwakilan Desa (BPD), dan perlu mengembangkan kemampuan mereka untuk mengelola konflik yang senantiasa melekat dalam setiap proses kebijakan.

*Keenam*, selama ini kita memikirkan tentang kebijakan publik mulai dari perumusannya yang mau tidak mau bersifat distortif dan elitis serta implementasinya tidak sesuai dengan konteks. Ke depan, kita mungkin perlu membalik proses kebijakan dengan memulai dari pemahaman akan konteks. Dengan lebih mengedepankan dimensi-dimensi kontekstual,

maka kebijakan yang partisipatif niscaya akan lebih implementatif karena isinya sudah dinegosiasikan oleh pihak-pihak yang terkait. Artinya, konsensus tidak harus dicari pada level abstrak makro, melainkan justru pada level mikrooperasional. Dengan cara itu, kebijakan akan lebih mengena dan memberi ruang bagi awam untuk menjadi penentu bagi dirinya dan komunitasnya sendiri.

## **Penutup**

Tantangan terbesar dalam melakukan desentralisasi adalah pada persoalan transformasi tata pemerintahan yang memungkinkan berlangsungnya proses kebijakan yang partisipatif. Transformasi ini tidak bisa terjadi dengan sendirinya. Bukan hanya kita harus melakukan pembongkaran terhadap tatanan warisan Orde Baru yang meskipun terpendam, efektif dalam menggiring arah kebijakan; tetapi juga membuka ruang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan potensi dan aspirasinya. Ironisnya, agenda untuk melakukan pembaruan kebijakan publik tidak selalu menjadi agenda pemerintah daerah yang notabene memiliki kewenangan yang sangat besar untuk mewadahi partisipasi masyarakat. Kalaupun toh ada pemerintah daerah yang mengagendakan hal itu, mereka banyak terbentur permasalahan karena harus berhadapan dengan sistem kelembagaan warisan Orde Baru.

## **Referensi**

- Alavi, Hamzah. 1972. "The State in Postcolonial Societies: Pakistan and Bangladesh", *New Left Review* (74).
- Andersen, Svein S. and Tom R. Burn. 1992. *Societal Decision-making: Democratic Challenge to State Technocracy*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (eds.). 1983. *Decentralization and Development*. Newbury Park: Sage Publications.
- Dahl, Robert A. 1999. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dunne, Michael and Tiziano Bonazzi (eds.). 1995. *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*. Keele: Keele University Press.
- Lay, Cornelis. 2000. "Pemberdayaan Lembaga-lembaga Legislatif Daerah dalam Rangka Otonomi Daerah", *Wacana* 2(5).

- Maliki, Zainudin. 1999. *Penaklukan Negara atas Rakyat*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Malley, Michael S. 2003. "New rules, old structures and the limits of democratic decentralization", in Edward Aspinall and Greg Fealy (eds.), *Local Power and Politics in Indonesia*. Pasir Panjang: ISEAS.
- Mas'ood, Mochtar. 2003. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Edisi II. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pranarka, AMW dan Vidyandika Moeljarto. "Pemberdayaan (*Empowerment*)" dalam Onny S. Prijono dan AMW Pranarka (eds.), *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasinya*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Prijono, Onny S. 1996. "Organisasi Non-Pemerintah (NGOs): Peran dan Pemberdayaan", dalam Onny S. Prijono dan AMW Pranarka (eds.), *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasinya*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Rohdewohld, Rainer. 2003. "Decentralization and the Indonesian bureaucracy: major changes, minor impact?", in Edward Aspinall and Greg Fealy (eds.), *Local Power and Politics in Indonesia*. Pasir Panjang: ISEAS.
- Santoso, Purwo. 2003. "Menuju tata pemerintahan dan pembangunan desa dalam sistem pemerintahan daerah: tantangan bagi DPRD", dalam Abdul Gaffar Karim (ed.), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Jurusan Ilmu Pemerintahan UGM dan Pustaka Pelajar.
- Sugiarta, Agus Dody. 2003. *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Kota Solo: Pendekatan Pembangunan Nguwongke-Uwong*. Solo: Indonesian Partnership on Local Governance Initiatives (IPGI).
- Tornquist, Olle. 2002. *Popular Development and Democracy: Case Studies with Rural Dimensions in the Philippines, Indonesia, and Kerala*. Oslo: Center for Development and Environment, University of Oslo.