

Menalar Penguatan Partisipasi dalam Penyusunan Kebijakan di Era Pemerintahan Digital

Hanantyo Sri Nugroho

Program Studi Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ekonomi dan Sosial, Universitas AMIKOM Yogyakarta

hanantyostrinugroho@gmail.com

ABSTRAK

Ditengah beragamnya kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan kebijakan berbasis pada penguatan *Information and Communication Technology* (ICT), maka kemudian muncullah dominasi tentang formulasi maupun penyelenggaraan kebijakan yang efektif dan efisien. Konsekuensi dari dominasi tersebut kemudian mendahulukan dimensi teknokratis-administratif, sedangkan dimensi politik atas ruang partisipasi mulai terpinggirkan. Hal tersebut diwujudkan dengan model pengambilan kebijakan teknokratis-administratif. Hal ini tentu membuat kesimpang-siuran paradigma terkait dengan letak dari dimensi teknokratis-administratif maupun dimensi politik dalam kebijakan publik, dimana sebagaimana diketahui formulasi kebijakan menjadi bagian dari proses politik dan implementasi adalah proses administrasi. Oleh karena itu, perlu kembali untuk menalar penguatan partisipasi dalam penyusunan kebijakan publik di era pemerintahan digital. Penelitian ini bersifat kualitatif menggunakan desk-research. Hasil penelitian menunjukkan dimensi politik atas ruang partisipasi menjadi instrumen penting dalam penyusunan kebijakan publik di era pemerintahan digital. Artinya, ruang partisipasi masyarakat tetap menjadi titik tekan yang perlu diperkuat ditengah adanya tuntutan akan penyelenggaraan kebijakan publik yang efektif dan efisien dalam era pemerintahan digital yang berbasiskan pada *Information and Communication Technology* (ICT).

Kata Kunci : Partisipasi masyarakat, ruang partisipasi, kebijakan publik, pemerintahan digital.

ABSTRACT

Amid the diversity of local government capacity to provide policy based on the strengthening of the Information and Communication Technology (ICT), then later came the domination of the formulation and implementation of effective and efficient policies. The consequence of such dominance then put the technocratic-administrative dimension, while the political dimension of participatory space marginalized. This is manifested by technocratic-administrative decision-making model. This certainly creates a paradigm associated with the location of the technocratic-administrative dimension as well as the political dimension in public policy, where as it is known that the policy formulation becomes part of the political process and the implementation is the administrative process. Therefore, need to go back to making sense strengthening public participation in policy making in the digital era. This is a qualitative study using the desk-research. The results showed the

political dimension of participatory space become an important instrument in the preparation of public policy in the digital era. That is, the space for public participation remains a pressure point that needs to be strengthened amid their demands for the implementation of public policies that are effective and efficient in the era of digital governance based on Information and Communication Technology (ICT).

Keywords: *Public participation, participatory space, public policy, digital government.*

A. PENDAHULUAN

Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Publik

Tulisan ini hendak memberikan gambaran pentingnya penguatan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan di era pemerintahan digital. Permasalahan ini menarik untuk dikaji karena semakin inklusifnya partisipasi di era digitalisasi, yang sepertinya tidak disadari. Sangatlah ironis jika kita ingat bahwa, partisipasi di era digital tidak hanya dipengaruhi oleh infrastruktur sarana teknologi informasi, tetapi juga tentang pembangunan infrastruktur sosial, yakni penguatan partisipasi dan pembangunan ruang publik, sebagai dimensi politik dalam proses sebuah kebijakan. Penelitian ini bersifat kualitatif-deskriptif dengan menggunakan desk-research. Kajian akan dibatasi pada partisipasi masyarakat dan ruang partisipasi dalam kebijakan publik di era pemerintahan digital.

Partisipasi diperlukan dalam proses suatu kebijakan publik. Sebagaimana proses kebijakan yang berurusan dengan pembangunan seharusnya didasarkan pada pertimbangan pemberdayaan masyarakat (Mas'ood, 1994). Hal ini diperlukan karena berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dengan melibatkan partisipasi masyarakat, akan lebih sesuai dengan kepentingan dan

kebutuhan masyarakat tersebut. Selain itu, dengan pelibatan partisipasi masyarakat tersebut dapat mendorong masyarakat untuk mematuhi dan bertanggung jawab secara sosial terhadap implementasi dari kebijakan tersebut. Artinya, partisipasi masyarakat memiliki posisi penting dalam proses kebijakan publik.

Dalam beberapa literatur, partisipasi menurut Norman merupakan keikutsertaan seseorang dalam kelompok yang mendukung tercapainya tujuan yang ditetapkan (Kaho, 2005). Apabila melihat hal tersebut, partisipasi dapat bersifat individu atau kelompok, serta terdapat suatu tujuan dalam proses partisipasi. Keikutsertaan partisipasi ini baik secara langsung maupun tidak langsung dalam tahap pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, perencanaan, pengimplementasian, pengawasan atau evaluasi (Alisjahbana, 2004). Hal ini bisa dilakukan secara sukarela maupun paksaan. Namun, jika melihat selama ini bahwa partisipasi masyarakat seringkali merupakan aktivitas maupun gerakan yang dimobilisasi. Meskipun demikian, apabila partisipasi masyarakat dapat didorong dan dilakukan secara konsisten dan terus-menerus maka dapat menciptakan kepatuhan sukarela. Diharapkan dari tingginya partisipasi masyarakat dapat mendorong terciptanya iklim yang kondusif. Terciptanya iklim tersebut yang kemudian menjadikan partisipasi dapat

berpengaruh terhadap penyusunan kebijakan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam melihat berbagai pengertian terkait dengan kebijakan publik yang ada, maka dapat disimplifikasi kedalam pengertian bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang diputuskan dari pemerintah, baik itu yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan. Oleh karena, kebijakan publik merupakan denyut nadi pemerintahan. Selain itu, kebijakan publik adalah kebijakan negara, disisi lain yang dimaksud negara disini merupakan pemegang kekuasaan yang sah, maka kebijakan publik erat kaitannya dengan tindakan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan untuk mencapai tujuan yang sudah dirumuskan maupun disepakati oleh publik. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah seberapa jauh kebijakan pemerintah dapat bertaut dengan kehendak publik

Menurut Harold Laswell terdapat tiga dimensi yang menjadi basis dalam anatomi kebijakan (Santoso, 2010), yakni :

1. Dimensi konten yang merupakan persoalan yang hendak diatasi
2. Proses yang perlu dilakukan untuk mengatasinya
3. Konteks dimana upaya untuk mengatasi persoalan itu berlangsung

Dalam proses penyusunan suatu kebijakan, dimensi konten memengaruhi proses implementasi karena konten kebijakan yang dihasilkan melalui perumusan kebijakan menentukan apa yang harus di *deliver* melalui sebuah kebijakan, perubahan apa yang bakal muncul sebagai akibat dari kebijakan yang diimplementasikan, dimana kebijakan tersebut diimplementasikan dan siapa yang mengimplementasikan kebijakan tersebut (Grindle, 1980). Hal ini dikarenakan konten merupakan isi dari sebuah

kebijakan. Tentunya bukan hanya akibat dari kebijakan yang diimplementasikan, dimana kebijakan tersebut diimplementasikan dan siapa yang mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi dimensi konten dari sebuah kebijakan juga menentukan siapa saja yang terkena dampak dari kebijakan tersebut, baik yang terkena manfaat maupun yang dirugikan. Berikut ini indikator dimensi konten kebijakan (Grindle, 1980), yakni :

1. Kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*)

Dalam pengimplementasian suatu kebijakan ke sebuah institusi, maka harus disadari bahwa di dalam institusi tersebut telah tercipta situasi yang kompleks dikarenakan terdapat dan beragamnya kepentingan. Oleh karena itu, seringkali sebuah kebijakan akan memunculkan resistensi apabila berbenturan dengan kepentingan yang sudah ada. Hal tersebut kemudian tidak hanya mengancam pada saat penyusunan kebijakan, namun hal ini juga dapat berpengaruh terhadap implementasi dari sebuah kebijakan tersebut dikarenakan pihak-pihak yang berkepentingan tidak ingin kepentingan mereka terancam apabila dilakukannya pelaksanaan dari kebijakan yang dibuat.

2. Tipe benefit (*type of benefits*)

Oleh karena terdapat situasi yang kompleks dikarenakan terdapat dan beragamnya kepentingan, maka sebuah kebijakan harus terdapat jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif kepada pihak-pihak yang berkepentingan maupun terkena dari proses implementasi sebuah kebijakan tersebut. Untuk itu, nantinya program kebijakan harus dapat memobilisasi lebih banyak tuntutan-tuntutan sehingga memberikan manfaat secara kolektif pada tahap implementasi.

3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envision*)

Derajat perubahan yang diinginkan terkait dengan target perubahan yang hendak dicapai dari adanya sebuah kebijakan. Hal ini tentu memerlukan indikator yang jelas. Selain itu, apabila konten kebijakan mempunyai target perubahan yang besar maka akan mendapat resistensi yang lebih kuat dan juga memiliki potensi yang lebih besar untuk gagal.

4. Letak pengambilan keputusan (*site of decision making*)

Letak pengambilan keputusan lebih menekankan kepada letak pengambilan keputusan dan siapa aktor kunci yang memengaruhi pengambilan keputusan. Hal ini dikarenakan menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

5. Implementor program

Dalam melaksanakan suatu kebijakan harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi tercapainya tujuan kebijakan, dikarenakan akan ada tarik-menarik kepentingan.

6. Sumber daya yang dialokasikan

Dengan adanya sebuah kebijakan, maka sebuah kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya agar tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut.

Dengan demikian, dalam dimensi konten dapat disimpulkan bahwa dimensi lebih melihat kepada persoalan yang hendak diatasi. Titik tekan dari dimensi ini adalah akibat dari kebijakan yang diimplementasikan, dimana kebijakan tersebut diimplementasikan dan siapa yang mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi dimensi konten dari sebuah kebijakan juga menentukan siapa saja

yang terkena dampak dari kebijakan tersebut, baik yang terkena manfaat maupun yang dirugikan. Sedangkan, dalam kebijakan publik yang orientasi analisisnya terhadap dimensi proses akan memberikan perhatian utamanya pada pelibatan masyarakat sehingga dapat mengantisipasi berbagai hal yang tidak sempat dipikirkan oleh pemerintah (Santoso, 2010). Pelibatan masyarakat menjadi titik tekan dimensi proses dalam proses penyusunan kebijakan publik. Hal ini lebih menekankan dimensi politik, daripada teknokratis-administratif. Artinya, proses ini lebih mengedepankan partisipasi, emansipasi, dan keterbukaan. Dalam proses kebijakan publik yang menitikberatkan pada partisipasi masyarakat, partisipasi dibedakan menjadi empat jenis (Alisjahbana, 2004), yaitu :

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan
2. Partisipasi dalam pelaksanaan
3. Partisipasi dalam pengambilan pemanfaatan
4. Partisipasi dalam evaluasi

Lebih lanjut, dalam mengkaji dimensi proses dalam kebijakan publik, dapat dianalisis dengan dua model, yakni model *top-down* dan model *bottom-up*.

Model *top-down* tercipta pada saat terjadi mekanisme penyusunan kebijakan publik dalam dimensi teknokratis-administratif. Dalam model *top-down* pada dimensi teknokratis-administratif, proses penyusunan kebijakan publik seringkali dipengaruhi kepentingan maupun kontestasi diantara para elit. Lalu, proses penyusunan kebijakan publik diproses oleh birokrasi. Pandangan *top-down* yang sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian, lebih memperhatikan hubungan antara keputusan dengan pencapaian, perumusan dan implementasi

serta potensi hierarki dengan pembatasan pengimplementasi untuk mencapai tujuan legal yang didefenisikan di dalam kebijakan (Parsons, 2006). Artinya, model *top-down top-down* pada dimensi teknokratis-administratif tersebut yang kemudian seringkali mengesampingkan peran penting dari partisipasi masyarakat.

Proses partisipasi masyarakat seringkali dimaknai dengan proses yang bersifat formalitas. Partisipasi masyarakat kemudian hanya sebatas pada pelengkap, bukan dalam pemberi masukan utama kepada konten dari sebuah kebijakan. Hal tersebut dikarenakan sebuah kebijakan seringkali sudah bersifat “final” atau sudah lengkap ketika disampaikan pada saat *publik hearing*. Sebagaimana, proses formulasi kebijakan diasumsikan hanya dilakukan oleh pemerintah sebagai sebuah agen tunggal yang menyediakan dan menyiapkan segala hal bagi masyarakatnya (Santoso, 2010).

Dalam model *bottom-up*, biasanya mengedepankan dimensi politik dalam penyusunan kebijakan publik. Artinya, peran partisipasi masyarakat dianggap sebagai agregasi kepentingan. Hal ini tidak lain sebagai upaya yang ditempuh oleh warga negara untuk membicarakan, mengartikulasikan, hingga mewujudkan kepentingan untuk dapat menjadi bagian dari konten suatu kebijakan publik. Adapun kelemahan dari dimensi ini adalah proses penyusunan kebijakan yang dirasakan “terlalu lama” maupun dapat memunculkan konflik dalam rangka mencari dan mempertahankan agregasi kepentingan di masing-masing kelompok yang berkepentingan dalam masyarakat. Hal ini yang kemudian dikaitkan dengan siapa mendapat apa, kapan, dan bagaimana mendapatkannya.

Dalam kajian yang dikemukakan oleh Parsons, pendekatan *bottom-up* juga

didasarkan pada signifikansi hubungan antara aktor-aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan atau problem dengan pembatasan hierarki formal di dalam pembuatan kebijakan (Parsons, 2006). Artinya, titik tekan dalam pendekatan pendekatan *bottom-up* tercipta karena keterbatasan hierarki lembaga formal dalam pembuatan kebijakan. Namun, terdapat anomali dalam hubungan tersebut dikarenakan hubungan antara aktor-aktor seringkali dipengaruhi oleh *patron-client*. Hal ini, tentu membuat pendekatan *bottom-up* nantinya tidak ubahnya sama seperti model *top-down*.

Lebih lanjut, perspektif *bottom-up* menekankan pada ketepatan dan *pedanticism-teknokratis*, lebih mengandalkan pada inisiatif, pengetahuan, dan kemampuan belajar dan beradaptasi dari masyarakat sebagai *stakeholders* dalam mengimplementasikan suatu kebijakan (Santoso, 2010). Hal ini tentu membutuhkan kualitas dari masyarakat, belum lagi ada transformasi masyarakat tersebut menjadi *citizen* dan kolektifitas diantara masyarakat tersebut. Tentunya, hal ini membutuhkan usaha dan estimasi waktu yang lebih besar dalam pembuatan kebijakan tersebut. Artinya, proses penyusunan kebijakan yang dirasakan “terlalu lama” tersebut yang kemudian kurang disukai oleh birokrasi atau pemerintah.

Meskipun demikian, dalam model *bottom-up* memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan hanya berdasar pada argumentasi proses penyusunan kebijakan yang dirasakan “terlalu lama”. *Pertama*, masyarakat menjadi objek dari kegagalan maupun kesuksesan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. *Kedua*, model *bottom-up* dalam penyusunan kebijakan publik dengan mengedepankan partisipasi masyarakat seringkali dapat

mengurangi berbagai permasalahan dalam level implementasi kebijakan. *Ketiga*, model *bottom-up* dalam penyusunan kebijakan publik dengan mengedepankan partisipasi masyarakat dapat sebagai kekuatan akan kontrol atas berjalannya suatu pemerintahan. *Keempat*, dapat menjadi penyeimbang maupun menjembatani resistensi antara pembuat kebijakan, para pemangku kebijakan, elit. *Kelima*, dalam iklim demokrasi, kemampuan partisipasi dan keterbukaan dapat berpengaruh atau memiliki hubungan linier dengan popularitas kepala daerah.

Sedangkan pada dimensi konteks dimana upaya untuk mengatasi persoalan itu berlangsung, seringkali terkait dengan formulasi dan legitimasi tujuan kebijakan maupun program. Tidak seluruh masalah yang ada dalam daftar agenda akan diwujudkan dalam kebijakan dan program. Hal ini dikarenakan sebagian dari itu akan diformulasikan dan dilegitimasi. Bagian dari menformulasikan alternatif-alternatif tersebut kemudian dipilih satu. Dari proses tersebut kemudian terjadi pengembangan alternatif berupa memperoleh informasi, dimana berbagai individu maupun kelompok menyarankan berbagai pandangan hingga memunculkan hasil dari kompromi dan negosiasi, dan berwujud suatu keputusan. Apabila terjadi kegagalan dalam proses tersebut, maka keputusan tidak dapat dibuat. Hal ini kemudian membutuhkan legitimasi berupa statemen terkait kebijakan maupun program. Proses yang terjadi sebagai upaya untuk mengatasi persoalan yang sedang berlangsung terkait dengan dimensi konteks pada sebuah kebijakan.

Dengan demikian, partisipasi masyarakat memiliki posisi maupun peran penting dalam formulasi kebijakan publik. Hal ini terlihat jelas dari apa yang

digambarkan pada uraian yang ada. Partisipasi masyarakat juga memiliki ruang tersendiri dalam penyusunan kebijakan sehingga mau tidak mau harus diisi oleh masyarakat yang bertransformasi menjadi *citizen*. Apabila tidak tercipta partisipasi masyarakat dalam ruang tersebut, maka dapat termanfaatkan oleh elit dan birokrasi pemerintahan sehingga hal tersebut menyebabkan munculnya kebijakan yang mengesampingkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, tidak terciptanya kontrol sosial, dan penilai evaluasi atas kebijakan tersebut. Namun demikian, menjadi menarik kemudian untuk melihat bagaimana dinamika dari ruang partisipasi masyarakat itu selama ini. Apakah benar ruang partisipasi masyarakat dapat netral atau tidak terpengaruh oleh kekuasaan. Lalu, apa saja faktor penghambat dan pendukung ruang partisipasi masyarakat tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Dinamika Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Publik

Sebelum melihat dekripsi dari dinamika ruang partisipasi masyarakat dalam formulasi kebijakan publik, maka penting untuk melihat “bangunan” ruang tersebut. Produksi ruang atau keberadaan ruang partisipasi masyarakat tidak lepas dari kontestasi dan konstelasi dari aktor-aktor yang ada di dalam ruang itu sendiri. Ruang partisipasi masyarakat tersebut bisa didefinisikan dengan ruang publik. Oleh karena ruang publik itu tidak dapat lepas dari kontestasi dan konstelasi dari aktor-aktor yang ada, maka dialektika yang terjadi adalah antara negara dan kekuatan-kekuatan yang saling bertarung dan berusaha menempatkan dirinya sebagai “publik”. Kedua kutub tersebut kemudian

saling menegosiasi, dimana kekuatan diluar negara berusaha mengatasnamakan “publik” maupun negara yang berusaha men-*drive* kelompok-kelompok yang ada atau “publik” itu sendiri. Tentunya, proses tersebut menghasilkan suatu hubungan yang jelas sebagaimana *patron-client*, bahkan hubungan yang bersifat laten. Konstruksi pemikiran terkait dengan dinamika ruang publik yang telah dijelaskan, dimana yang menjadi ruang partisipasi masyarakat, sedikit banyak akan disinggung kembali. Oleh karena, dinamika merupakan proses yang terus berlangsung maka tetap diperlukan penjelasan secara deskriptif.

Sebagaimana yang telah dikemukakan, partisipasi masyarakat dilakukan melalui ruang publik. Ruang publik dapat diartikan ruang demokrasi maupun wahana diskursif yang seringkali digunakan sebagai artikulasi gagasan. Kehadiran ruang publik tersebut menjadi diskursus informal tentang refleksi terhadap problematika yang muncul. Namun, pembuatan maupun penguatan ruang publik belum dioptimalkan. Ruang tersebut tidak menghubungkan, tidak inklusif, dan juga tidak dapat melepaskan diri dari kekuasaan. Hal tersebut seringkali membuat ruang publik tidak dapat menjadi wadah strategis dalam memperjuangkan kepentingan secara bersama.

Selain itu, dalam logika pasar, kebijakan pemerintah dituntut sesuai dengan logika pasar. Pasar menjadi elemen kunci dalam membentuk pola pikir dan pertimbangan peran negara dalam pelayanan publik, kebijakan publik dan pembangunan. Artinya, logika pasar memandang masyarakat bukan lagi secara kolektif tetapi sebagai individu, dan pasar menjadi pengusung utama serta berpengaruh dalam formulasi kebijakan. Hal yang kemudian menjadikan

masyarakat sebagai individu. Oleh karena itu, terjadi pergeseran dari “social citizenship” menjadi “market citizenship” (Jayasuriya, 2006). Individu dipandang sebagai kompensasi yang diakibatkan dari aktivitas pasar. Hal tersebut yang kemudian juga berpengaruh terhadap ruang publik, dan partisipasi masyarakat secara tidak langsung.

Tentunya, keberadaan ruang publik yang tersandera oleh keberadaan negara dan pasar tersebut tidak membuat ruang publik sebagai ruang mandiri. Ketidak-netralan tersebut tidak dapat membuat setiap warga negara memiliki akses dalam mengusung opini publik. Sebagaimana yang telah dijelaskan, hal tersebut dikarenakan adanya perubahan paradigma yang dibawa oleh pasar bahwa masyarakat bukan lagi secara kolektif tetapi sebagai individu. Padahal opini publik berperan untuk memengaruhi perilaku, kepentingan maupun gagasan kolektif yang ada dalam ruang publik tersebut. Selain itu, opini publik pada penggunaan ruang publik dapat memunculkan rasionalitas diantara para individu. Sayangnya, perilaku manusia identik dengan material dan kekuasaan sehingga seringkali mengubah tujuan. Hal ini yang seringkali dimanfaatkan oleh aktor-aktor yang mempunyai kepentingan. Pada saat para elit merumuskan kebijakan, maka kebijakan yang dibuat adalah kebijakan yang diusahakan untuk mempertahankan kekuasaannya, kebijakan yang menguntungkan dirinya, hingga kebijakan yang diusahakan untuk meminggirkan partisipasi publik (Agustino, 2006). Apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta kontrol sosial kemudian terpinggirkan.

Diperlukan *outcomes* proses politik murni dan juga sebagai proses

filsafat dalam memahami kebijakan yang utuh, hal tersebut agar diskursus kebijakan publik idealnya diarahkan pada upaya mencari esensi publik interest yang lebih komunikatif, partisipatif, dan juga emansipatoris yang pada upaya formulasinya membutuhkan suatu pendekatan khusus diluar pendekatan ortodoks-konvensional sebagaimana dipakai selama ini (Lele, 1999). Artinya, perlu adanya transformasi ruang publik dan partisipasi masyarakat dalam proses formulasi kebijakan. Dikarenakan diskursus dalam ruang publik terkait dengan kebijakan publik tidak dapat lagi diibaratkan secara utuh seperti dalam model konvensional, dimana kontestasi yang ada adalah elit-birokrasi-masyarakat dan bersifat vertikal. Oleh karena, kontestasi pada ruang publik terjadi secara horizontal sesama masyarakat yang berpartisipasi dalam ruang publik tersebut.

Kenyataan kontestasi pada ruang publik terjadi secara horizontal disebabkan karena bentukan yang dihasilkan oleh demokrasi dan model ruang publik liberal. Hal ini yang kemudian lantas memunculkan eksklusif, represi, konflik, dan peng-kotak-an. Konsekuensi ini yang kemudian membawa kembali bahwa kebijakan merupakan *domain* pemerintah, dimana pemerintah sebagai agen tunggal penyedia dan menyiapkan segala hal bagi masyarakat. Sekali lagi, dikarenakan pembangunan ruang publik yang masih rapuh maka memunculkan sikap skeptis dalam diri masyarakat dan pemerintah terkait dengan cara pandang akan kegunaan partisipasi masyarakat.

Meskipun demikian, kebijakan pembangunan yang berorientasi pada pembangunan manusia sejatinya dalam pelaksanaannya mensyaratkan keterlibatan langsung oleh masyarakat penerima program pembangunan, dimana dengan

partisipasi masyarakat penerima program maka hasil pembangunan akan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat itu sendiri (Alisjahbana, 2004). Selain karena partisipasi masyarakat memiliki peran penting dalam formulasi kebijakan, pelibatan masyarakat sebenarnya juga dapat membantu berjalannya pemerintahan. Hal ini yang seringkali belum dipahami oleh pemerintah. Pemerintah masih beranggapan dia yang “tahu” apa yang cocok bagi masyarakat. Oleh karena peran yang negara di dalam proses pembangunan terlampau besar dan luas itu, tanpa disadari negara kemudian seringkali menjadi kurang peka dan merasa bahwa aparat negara mempunyai hak untuk membatasi masyarakat memilih alternatif dalam pembangunan (Suyanto, 1996). Hal itu yang selama ini belum mudah dipahami oleh pemerintah. Oleh karena itu, perlu ada transformasi dalam diri pemerintah. Pemerintah harus kembali mereorientasi dan melakukan reformasi peran negara, untuk itu negara sebaiknya menjadi katalisator dimana negara harus banyak menjadi “pendengar” bukan “pembicara” sehingga wacana yang sering diungkapkan adalah bahasa masyarakat, bukan bahasa Negara (Lele, 1999).

Meskipun demikian, terdapat beberapa ruang publik yang masih dijaga dan digunakan oleh masyarakat sebagai ruang partisipasi dalam melakukan agregasi maupun kontrol terhadap kebijakan pemerintah. Selain itu, dalam iklim demokrasi dengan pemilihan kepala dipilih secara langsung, maka ada semacam upaya dari kepala daerah dalam membuat dan menjaga ruang publik. Hal tersebut bertujuan agar popularitas maupun elektabilitas kepala daerah dapat terjaga demi kepentingan politik kepala daerah.

Keterjagaan beberapa ruang publik oleh masyarakat memberikan gambaran bahwa ruang publik tersebut hanyalah bangunan “non-fisik”, meskipun ada bentuk bangunan secara “fisik”. Bangunan “non-fisik” disini adalah bagaimana tiap individu masyarakat dapat mendiskusikan isu maupun masalah terkait dengan kepentingan publik, tanpa harus memiliki tempat khusus maupun psyarat khusus terkait bentuk dan klasifikasi bangunan. Di sisi lain, ruang publik yang berbentuk “fisik bangunan” seringkali memang secara sengaja disediakan tempat oleh salah satu individu maupun dari pemerintah.

Dengan demikian, setidaknya ada beberapa permasalahan terkait dengan ruang publik. *Pertama*, kelembagaan ruang publik itu sendiri belum tercipta di tengah masyarakat. *Kedua*, masyarakat belum memiliki kesadaran secara sukarela terkait dengan permasalahan publik. *Ketiga*, demokrasi memiliki hubungan erat dengan konflik, dikarenakan apabila tidak terbentuk karakter maupun konsensus secara kolektif maka yang terjadi adalah konflik yang muncul akibat partikular satu meniadakan partikular yang lain. *Keempat*, terkait dengan representasi keterwakilan dalam ruang publik untuk menghadirkan isu atau masalah dalam diskursus, maupun dalam membawa gagasan atau agregasi kepentingan.

Namun, perlu dipahami bahwa dengan adanya era pemerintahan digital maka yang kemudian menjadi menarik adalah bagaimana transformasi bentuk dan ruang partisipasi masyarakat. Hal ini tentu bertujuan agar dapat mengetahui perkembangan cara-cara yang digunakan oleh masyarakat dalam menyampaikan partisipasi mereka. Oleh karenanya, penting untuk mengetahui fenomena transformasi ruang partisipasi dan bentuk

partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik.

2. Fenomena Transformasi Ruang Partisipasi dan Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Formulasi Kebijakan Publik

Pada perkembangannya, ruang publik sebagai tempat partisipasi masyarakat telah mengalami perubahan. Perubahan tersebut dipengaruhi oleh perkembangan pengguna, penyedia, dan teknologi. Ketiga hal tersebut yang kemudian dapat mendefinisikan kembali ruang publik, baik secara konten, konteks, proses, maupun bangunan “ruang publik” itu sendiri. Pada awalnya, ruang publik di Indonesia berbentuk seperti warung kopi, taman, kampung, jalan, pasar. Hal tersebut seringkali dilakukan secara sukarela oleh masyarakat, belum ada keterlibatan pemerintah. Masyarakat memperbincangkan tentang kondisi yang ada. Belum adanya keterlibatan pemerintahan dikarenakan iklim yang berkembang di Indonesia pada saat itu cenderung otoriter, pemerintah sebagai sentral kebijakan, sehingga mekanisme yang muncul adalah mekanisme kebijakan model *top-down*.

Lebih lanjut, sesuai dengan perubahan yang terjadi di Indonesia, iklim demokrasi membawa tuntutan agar pemerintah lebih berperan dalam memperkuat partisipasi, emansipasi, dan keterbukaan. Oleh karena itu, banyak kemudian penyediaan ruang publik menjadi bagian dari *agenda setting* kebijakan pembangunan di masing-masing daerah. Muncul tentang penyediaan ruang terbuka hijau publik, ruang ramah anak, komunitas-komunitas sosial, bahkan pembangunan ruang-ruang informal dan

spontan di perumahan maupun kampung padat penduduk.

Dalam era perkembangan teknologi informasi yang berkembang secara pesat, saat ini muncul media sosial yang dapat memfasilitasi partisipasi publik. Ruang publik tidak lagi terbatas hanya pada ruang struktur bangunan. Artinya, media sosial menjadi salah satu pilihan alternatif yang dipilih oleh masyarakat untuk menyampaikan aspirasi maupun agregasi kepentingan. Meskipun menjadi salah satu pilihan alternatif, media sosial kemudian dapat menjadi wadah ruang publik yang sangat berkontribusi pada kehidupan nyata, bahkan dalam suatu proses kebijakan pemerintah.

Media sosial bertransformasi sebagai alat yang memiliki pengaruh yang besar. Pemanfaatan media sosial terlihat menguat pada saat munculnya suatu isu maupun permasalahan di dalam masyarakat. Selain itu, media sosial juga dapat menjadi upaya dari peningkatan transparansi pemerintah. Artinya, media sosial menjadi media komunikasi pemerintah kepada masyarakat. Apabila terjadi model *bottom-up* dalam penyusunan kebijakan, maka media sosial dapat digunakan untuk memengaruhi kebijakan tertentu.

Survei yang dilakukan oleh Asosiasi Penyelenggaraan Jaringan Internet Indonesia (APJII) mengungkapkan bahwa lebih dari setengah penduduk Indonesia, dimana 132 juta penduduk, kini telah terhubung ke internet (Widiartanto, 2016). Penggunaan media sosial berbanding lurus dengan pertumbuhan pengguna internet (Hasibuan, 2015). Terdapat beberapa karakteristik yang kurang lebih sama diantara media sosial dengan ruang publik yang telah ada sebelumnya, dimana setiap individu memiliki kesempatan dalam

berpartisipasi. Oleh karena media sosial itu berlangsung terus-menerus dan bersifat terbuka oleh siapapun, maka proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan berlangsung secara terus-menerus. Proses tersebut tidak hanya masuk pada proses penyusunan saja, tetapi juga masuk pada setiap bagian dari proses kebijakan. Oleh karena, di satu sisi kebijakan merupakan denyut nadi proses pemerintahan, di sisi yang lain “aktivitas” media sosial berlangsung secara terus-menerus dan menuntut keterbukaan.

Problematika yang terdapat dalam media sosial sebagai ruang partisipasi masyarakat adalah partisipasi maupun keterwakilan “semu”. Tidak bisa dipungkiri, media sosial sebagai ruang publik yang dapat membawa pengaruh baik atau buruk. Di satu sisi, media sosial membentuk “social-citizen”, “jurnalisme citizen”, maupun “publik intelektual”. Mereka berusaha memberikan opini publik yang berbasis pada bukti. Di sisi lain, media sosial juga melahirkan “buzzer”, dimana seringkali membawa kepentingan yang tidak sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari itu adalah seringkali muncul konflik dalam masyarakat. Hal tersebut tentu diluar dari tujuan dari ruang publik, dimana mencari “kebaikan bersama”.

Dengan demikian, ruang publik sebagai tempat partisipasi masyarakat telah mengalami perubahan. Perubahan tersebut dipengaruhi oleh perkembangan pengguna, penyedia, dan teknologi. Ketiga hal tersebut yang kemudian dapat mendefinisikan kembali ruang publik, baik secara konten, konteks, proses, maupun bangunan “ruang publik” itu sendiri. Karakteristik yang ada dalam media sosial kurang lebih sama dengan ruang publik yang telah ada sebelumnya, dimana setiap individu memiliki kesempatan dalam

berpartisipasi. Beberapa perbedaan yang muncul dari transformasi tersebut adalah proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan berlangsung secara terus-menerus dikarenakan ruang publik melalui media sosial itu berlangsung terus-menerus dan bersifat terbuka oleh siapapun. Proses tersebut tidak hanya masuk pada proses penyusunan saja, tetapi juga masuk pada setiap bagian dari proses kebijakan.

C. KESIMPULAN

Ditengah beragamnya kapasitas pemerintah daerah dalam menyediakan kebijakan berbasis pada penguatan *Information and Communication Technology* (ICT), maka kemudian muncullah dominasi tentang formulasi maupun penyelenggaraan kebijakan yang efektif dan efisien. Konsekuensi dari dominasi tersebut kemudian mendahulukan dimensi teknokratis-administratif, sedangkan dimensi politik atas ruang partisipasi mulai terpinggirkan. Selain itu, hal tersebut berdasar pada argumentasi bahwa dimensi politik atas ruang partisipasi dalam proses sebuah kebijakan yang dirasakan “terlalu lama”. Hal ini tentu membuat kesimpang-siuran paradigma terkait dengan letak dari dimensi teknokratis-administratif maupun dimensi politik dalam kebijakan publik, dimana sebagaimana diketahui formulasi kebijakan menjadi bagian dari proses politik dan implementasi adalah proses administrasi. Hasil penelitian menunjukkan dimensi politik atas ruang partisipasi menjadi instrumen penting dalam penyusunan kebijakan publik di era pemerintahan digital. Artinya, ruang partisipasi masyarakat tetap menjadi titik tekan yang perlu diperkuat ditengah adanya tuntutan akan penyelenggaraan

kebijakan publik yang efektif dan efisien dalam era pemerintahan digital.

Pentingnya penguatan partisipasi dalam sebuah kebijakan dikarenakan partisipasi masyarakat memiliki ruang tersendiri dalam penyusunan kebijakan, sehingga mau tidak mau harus diisi oleh masyarakat yang bertransformasi menjadi *citizen*. Apabila tidak tercipta partisipasi masyarakat dalam ruang tersebut, maka dapat termanfaatkan oleh elit dan birokrasi pemerintahan sehingga hal tersebut menyebabkan munculnya kebijakan yang mengesampingkan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, tidak terciptanya kontrol sosial, dan penilai evaluasi atas kebijakan tersebut.

Lebih lanjut, produksi ruang atau keberadaan ruang partisipasi masyarakat tidak lepas dari kontestasi dan konstelasi dari aktor-aktor yang ada di dalam ruang itu sendiri. Ruang partisipasi masyarakat tersebut bisa didefinisikan dengan ruang publik. Oleh karena ruang publik itu tidak dapat lepas dari kontestasi dan konstelasi dari aktor-aktor yang ada, maka dialektika yang terjadi adalah antara negara dan kekuatan-kekuatan yang saling bertarung dan berusaha menempatkan dirinya sebagai “publik”. Kedua kutub tersebut kemudian saling menegosiasi, dimana kekuatan diluar negara berusaha mengatasnamakan “publik” maupun negara yang berusaha *men-drive* kelompok-kelompok yang ada atau “publik” itu sendiri. Tentunya, proses tersebut menghasilkan suatu hubungan yang jelas sebagaimana *patron-client*, bahkan hubungan yang bersifat laten. Setidaknya ada beberapa permasalahan terkait dengan ruang publik. *Pertama*, kelembagaan ruang publik itu sendiri belum tercipta di tengah masyarakat. *Kedua*, masyarakat belum memiliki kesadaran secara sukarela terkait dengan

permasalahan publik. *Ketiga*, demokrasi memiliki hubungan erat dengan konflik, dikarenakan apabila tidak terbentuk karakter maupun konsensus secara kolektif maka yang terjadi adalah konflik yang muncul akibat partikular satu meniadakan partikular yang lain. *Keempat*, terkait dengan representasi keterwakilan dalam ruang publik untuk menghadirkan isu atau masalah dalam diskursus, maupun dalam membawa gagasan atau agregasi kepentingan.

Dalam memahami perkembangan ruang publik sebagai tempat partisipasi masyarakat, ruang publik telah mengalami perubahan. Perubahan tersebut dipengaruhi oleh perkembangan pengguna, penyedia, dan teknologi. Ketiga hal tersebut yang kemudian dapat mendefinisikan kembali ruang publik, baik secara konten, konteks, proses, maupun bangunan “ruang publik” itu sendiri. Karakteristik yang ada dalam media sosial kurang lebih sama dengan ruang publik yang telah ada sebelumnya, dimana setiap individu memiliki kesempatan dalam berpartisipasi. Beberapa perbedaan yang muncul dari transformasi tersebut adalah proses partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan berlangsung secara terus-menerus dikarenakan ruang publik melalui media sosial itu berlangsung terus-menerus dan bersifat terbuka oleh siapapun. Proses tersebut tidak hanya masuk pada proses penyusunan saja, tetapi juga masuk pada setiap bagian dari proses kebijakan.

Dengan demikian, partisipasi diperlukan dalam proses suatu kebijakan publik. Hal ini diperlukan karena berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dengan melibatkan partisipasi masyarakat, akan lebih sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat tersebut. Selain itu, dengan pelibatan partisipasi masyarakat

tersebut dapat mendorong masyarakat untuk mematuhi dan bertanggung jawab secara sosial terhadap implementasi dari kebijakan tersebut. Artinya, partisipasi masyarakat memiliki posisi penting dalam proses kebijakan publik. Oleh karena itu, penguatan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan masih relevan di era pemerintahan digital.

Referensi

- Agustino, Leo, 2006, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta.
- Alisjahbana, 2004, *Kebijakan Publik Sektor Informal*, Surabaya, ITS Press.
- Grindle, Merilee S., 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press.
- Hasibuan, Noor Aspasia, 2015, Jumlah Pengguna Twitter di Indonesia Akhirnya Terungkap, <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20150326141025-185-42076/jumlah-pengguna-twitter-di-indonesia-akhirnya-terungkap>, diakses pada tanggal 15 Januari 2018.
- Jayasuriya, Kaniskha, 2006, *Statecraft, Welfare, and the Politics of Inclusion*, New York, Palgrave Macmillan.
- Kaho, Josef Riwu, 2005, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Lele, Gabriel, 1999, *Postmodernisme dalam pengembangan wacana formulasi kebijakan*, Yogyakarta,

- Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik
Vol.3 No.2.
- Mas'ood, Mochtar, 1994, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Parsons, Wayne, 2006, *Publik Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan*, Jakarta, Kencana.
- Putra, Fadillah, 2003, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Santoso, Purwo, 2010, *Analisis Kebijakan Publik*, PolGov JPP UGM, Yogyakarta.
- Suyanto, Bagong, 1996, *Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan*, Yogyakarta, Aditya Media.
- Widiartanto, Y. H., 2016, 2016, Pengguna Internet di Indonesia Capai 132 Juta <http://teknokompas.com/read/2016/10/24/15064727/2016.pengguna.internet.di.indonesia.capai.132.juta.>, diakses pada tanggal 15 Januari 2018.