

PENTINGNYA PARTISIPASI DAN PERANAN KELEMBAGAAN POLITIK DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dadi Junaedi Iskandar
STIA Bagasasi Bandung
e-mail : kang.dadijunaedi@yahoo.com

Abstrak

Model ruang publisitas untuk menghasilkan kebijakan publik yang efektif, pelaksanaannya perlu dikemas secara tepat dalam berbagai bentuk dan aktivitas yang meletakkan posisi warga negara (*citizen*) sebagai sumber utama kekuatan demokrasi. Demokrasi sejatinya merupakan manifestasi akuntabilitas politik yang bersandar pada kebaikan bersama. Dengan adanya perubahan dalam pola *governance*, maka partisipasi menjadi instrumen penting bekerjanya *civil society* dalam setiap proses perencanaan kebijakan pembangunan. Kajian ini menggunakan metode dokumenter, yakni melakukan pelacakan informasi yang diperoleh dari kliping dan data lainnya yang berasal dari dokumen ekstern yang resmi berupa bahan-bahan informasi yang dikeluarkan suatu lembaga, seperti majalah, buletin berita-berita yang disiarkan ke media massa, sehingga dengan sumber informasi tersebut dapat menelaah lebih mendalam mengenai masalah yang dikaji. Hasil kajian menunjukkan, bahwa di dalam era demokrasi akuntabilitas politik yang bersandar pada kebaikan bersama sangat penting dikedepankan. Tujuannya agar setiap kebijakan publik mencerminkan kepentingan dan harapan masyarakat. Kontribusi partisipasi warga yang produktif dan peran kelembagaan politik yang dikembangkan secara deliberatif dan terbuka dapat memberikan sumbangan yang berharga bagi pembentukan kebijakan publik yang bermakna.

Kata kunci: *partisipasi, ruang publik, kelembagaan politik dan kebijakan publik.*

The Importance of Political Institutional Role and Participation in The Process of Public Policy Making

Abstract

The implementation of publicity spatial design to create effective public policy need to be well kept properly in a variety of types and activities laying down position of citizen as basic source of democracy power. Democracy is, actually, manifestation of politic accountability leaning on collective good. Given change in governance design, the participation is important instrument for the functioning of civil society in every process of policy planning on development, implementation, and surveillance of public policy. This study is conducted by using documentary method, a tracing of information derived from press clipping and other data coming from formal external documents in the form of information materials issued by an institution such as journals, news bulletin released to mass media, thereby making the source of information useful for thoroughly investigation of problems under study. The results of the study showed that in a democracy era, it is particularly important to set forward politic accountability leaning on collective good. The objective is to make every public policy capable of reflecting on public expectations and interests. The participation of productive citizen and the role of politic institution developed deliberatively, can make a valuable contribution to the formation of meaningful public policies.

Keywords: *participation, public space, politics institution and public policy.*

A. PENDAHULUAN

Sesungguhnya, disadari ataupun tidak, dirasakan ataupun tidak, dinamika aktivitas masyarakat sehari-hari tidak dapat dilepaskan dari keberadaan atau kehadiran suatu kebijakan publik di tengah-tengah kehidupan kita. Artinya, setiap hari kita bergulat dengan masalah-masalah kebijakan, mulai dari kebijakan yang berperspektif dan ruang lingkup internasional, ber-scope nasional, dan juga yang diterapkan dalam wilayah regional atau lokal.

Sebagai contoh, masyarakat akan terimbas kebijakan yang dihasilkan dari kebijakan internasional yang melibatkan dua negara atau lebih, misalnya kehadiran AFTA, ACFTA atau MEA; bentuk kebijakan nasional misalnya adanya berbagai peraturan perundang-undangan termasuk peraturan organik atau peraturan pelaksanaan lainnya yang terkait dengan upaya pemerintah mewujudkan negara kesejahteraan (*welfarestate*); atau untuk menciptakan tatanan kehidupan yang lebih baik. Misalnya kebijakan yang diatur di dalam paket undang-undang politik. Misalnya tentang masalah politik dinasti dalam pilkada yang menguat dewasa ini di jagat politik Indonesia.

Beberapa kebijakan pemerintah yang beberapa tahun terakhir ini sangat kuat imbas, dampak dan pengaruhnya antara lain yang berhubungan dengan masalah-masalah kemiskinan termasuk penanggulangannya. Misalnya berbagai program telah diluncurkan oleh pemerintah dalam penanganan dampak kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM), kelangkaan ketersediaan gas LPG bagi masyarakat kecil, dan lain-lain. Sedangkan di tingkat daerah kebijakan yang dihasilkan lebih terfokus kepada kepentingan untuk mengatur dan memajukan keadaan masyarakat di daerah setempat (lokal). Bentuknya dapat berupa peraturan daerah (perda) atau peraturan yang dikeluarkan kepala daerah kabupaten/kota, misalnya yang mengatur masalah perizinan.

Secara substansial, masalah kebijakan itu sendiri pada dasarnya merupakan serangkaian konstruksi mental atau konseptual yang diabstraksikan dari situasi masalah dan kondisi yang terjadi di dalam lingkungan dan kehidupan oleh para pemangku kepentingan dan pelaku kebijakan. Dengan demikian, masalah kebijakan sebenarnya merupakan suatu kebutuhan, nilai atau kesempatan yang tidak terealisasi namun dapat diatasi melalui tindakan publik. Bila ditelusur dari sisi filsafat publik, maka tentunya relevan dengan pemikiran Lippmann (1999) yang secara tajam membedah demokrasi

dan keyakinan populis akan kebijaksanaan rakyat; ia ingin membangun, menata kembali dan melakukan revitalisasi tentang keadaban dan kepentingan publik sebagai cita-cita demokrasi. Hal menunjukkan, bahwa munculnya kembali 'semangat kepublikan' dilatari oleh suatu pemahaman bahwa makna publik telah mengalami "hijrah paradigma" dari yang awalnya sebagai negara menjadi publik sebagai masyarakat (termasuk swasta), yang pendekatannya (*approach*) tidak lagi kepada negara, tetapi lebih kepada masyarakat (*costumerâ oriented or costumerâ approach*). Sumber kekuatan arti pendekatan kewargaan ini terutama terletak pada potensinya untuk meningkatkan dan memuliakan publik yang termotivasi oleh adanya perhatian bersama bagi kebaikan bersama.

Sehubungan hal demikian, maka dalam rangka membicarakan secara terbuka berbagai hal yang menjadi hirauan masyarakat luas, masyarakat umum atau publik, diperlukan suatu ruang dialog agar arus-aspirasi dan kepentingan umum yang berkembang di dalam masyarakat dapat terakomodasi dengan baik melalui proses komunikasi antara rakyat dan negara sebagaimana diandaikan oleh sistem demokrasi. Dengan kata lain, keberadaan ruang publik merupakan konsep kunci untuk memahami bagaimana pola komunikasi dalam matriks kekuasaan yang ada. Ini berarti, bahwa kehadiran ruang publik dalam kerangka demokrasi merupakan sesuatu hal yang niscaya sebagai arena mempertemukan berbagai aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat dalam rangka menghasilkan keputusan demokratis.

Semakin tingginya dinamika arus aspirasi dari "bawah" menyuarakan reformasi komprehensif, mau tidak mau, harus terakomodasi ke dalam pelembagaan politik yang ada. Langkah yang lebih bijak dalam membangun demokrasi yang bersifat "*probono publico*" adalah dengan membuka ruang publik dan peluang yang terbuka bagi tersalurkanya tuntutan dan kepentingan (*social demand*) rakyat. Sebagai citizen, rakyat semestinya semakin berperan produktif dalam setiap proses politik dan administrasi negara, termasuk pembuatan kebijakan publik yang "mendarat" kepada kepentingan seluruh warga.

Realitas politik kontemporer, menggambarkan indikasi positif, yang ditandai dengan adanya daya gerak kolutif transformasi demokrasi empiris di Indonesia. Inklusivisme makna reformasi, misalnya ditandai dengan upaya yang sungguh-sungguh untuk membangun paham, budaya dan infrastruktur

demokratis dalam tataran kehidupan demokrasi Indonesia. Pasca 1998, gerak reformasi tersebut telah membawa dampak yang signifikan terhadap proses transformasi sosial, budaya, ekonomi dan politik di dalam masyarakat. Reformasi membawa perubahan prinsip dan semangat berpolitik, yakni semangat untuk melakukan "demarkasi politik secara bermakna" dari faham dan pola kepolitikan masa lalu ke masa kini dan masa depan. Intinya, bahwa semangat dan tujuan reformasi mengkritik sekaligus melakukan antitesis pada politik kekuasaan masa lalu yang bersifat monolitik; dan selanjutnya merumuskan suatu sintesis dalam mencegah kembalinya kekuasaan, wewenang, dan kesempatan disalahgunakannya kekuasaan oleh *power that be*, oleh pemerintahan, kekuasaan, pejabat, atau oleh mereka yang memegang kekuasaan dan wewenang publik.

Reformasi berkomitmen terhadap demokrasi, rasa keadilan, asas hukum, martabat manusia, egaliterianisme, penghormatan atas hak-hak sipil dan politik rakyat (warga negara), pemisahan kekuasaan, supremasi sipil, *civil society*, *civil liberties*, kebebasan berpendapat dan berserikat serta berkumpul. Reformasi itu memberi ruang publik yang luas bagi berlangsungnya wacana dan olah demokrasi.

Melalui reformasi, kita menjaga dan memelihara komitmen demokrasi, tata kerja, serta semangat dan tatanan nilai-nilai luhurnya. Reformasi memang memberi "warna" yang signifikan terhadap bangkitnya keasadaran umum (publik) secara cukup luas. Paralel dengan itu, hakikat demokrasi seperti dikatakan Shills dalam Pye (1963) yakni persoalan klasik tentang mencari keseimbangan antara aspirasi rakyat dan ketertiban umum.

Dalam konteks perwujudan pemerintahan yang baik, maka kontekstualitas makna publik dilihat dari perspektif kewargaan (atau warga negara), *the citizen perspective* semakin terasa sangat relevan. Di sini, demokrasi berlaku sebagai partisipasi; dan napas partisipasi adalah rakyat banyak. Artinya, bahwa konsep kewargaan merupakan salah satu pusat perhatian administrasi publik modern (*new public administration* dan *new public management*, bahkan *new public services*). Demikian halnya *good governance* membutuhkan partisipasi luas dalam membuat pilihan-pilihan publik seperti kebijakan dan peraturan, termasuk dalam pelaksanaan dan pengawasannya. Partisipasi yang luas dalam konteks perwujudan *good governance* adalah untuk mendengarkan suara rakyat (publik) dalam suatu format politik debat publik yang partisipatif dan

produktif guna membicarakan masalah-masalah kepentingan umum dalam proses perumusan kebijakan publik.

Debat publik dalam konfigurasi kekuasaan yang bersifat *open governance*, merupakan arena demokratis untuk mengekspresikan "olah pikir" dalam mendiskusikan permasalahan yang dihadapi rakyat banyak. Ajang ini merupakan ruang publisitas yang mau tidak mau, harus melibatkan tak hanya institusi-institusi dalam struktur pemerintahan, tapi juga lembaga-lembaga swadaya masyarakat, pers, perguruan tinggi dan komponen-komponen masyarakat kritis lain yang bertanggung jawab dan mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat. Hal ini, relevan dengan yang dikatakan Evers dan Schiel (1990:22), bahwa kelompok strategis merupakan lahan untuk mengarahkan pemimpin-pemimpin politik dan sekaligus merupakan *Pressure Group* (Yang berkuasa).

B. LANDASAN TEORETIS

1. "Ruang Publik" dan Kebijakan Publik

Timbulnya kebijakan, biasanya akan memancing reaksi dari masyarakat, dalam arti bahwa tindakan publik terpacu, terdorong, dan terkondisikan oleh aksi kebijakan pemerintah. Artinya, bahwa dalam kenyataan masalah-masalah kebijakan tidaklah merupakan suatu unit (kesatuan) yang berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian dari seluruh sistem masalah, yaitu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan masyarakat yang berbeda. Ini berarti, bahwa sebenarnya setiap masalah dalam kehidupan sosial-budaya, ekonomi dan politik dapat didefinisikan dan dipecahkan secara sendiri-sendiri, tetapi masalah tersebut saling tergantung satu sama lain.

Dalam hubungan ini, Dunn (1994) menyatakan, "...kadang-kadang merupakan hal yang mudah untuk memecahkan sepuluh masalah yang saling terkait, ketimbang memecahkan satu masalah secara sendiri. Sistem masalah yang saling tergantung, dengan demikian, mengharuskan pendekatan holistik, suatu pendekatan yang memandang bagian-bagian sebagai tak terpisahkan dari keseluruhan sistem yang mengikatnya".

Dengan kata lain, bahwa dalam formulasi kebijakan publik, semestinya ada suatu arena atau tatanan dalam suatu ruang publik yang memungkinkan setiap warga negara ambil bagian dalam melakukan komunikasi dalam pengertian politis untuk mengembangkan partisipasi demokratis dalam membicarakan masalah kepentingan umum. Setiap kebijakan publik yang

dihasilkan semestinya melibatkan masyarakat (*public*) sebagai komponen dan instrumen utama, sebab setiap produk kebijakan akan mempunyai dampak di dalam kehidupan masyarakat.

Para ahli administrasi negara telah meletakkan fungsi perumusan kebijakan negara sebagai bagian yang sama pentingnya dengan fungsi pelaksanaan kebijakan negara. Nigro dan Nigro (dalam Islamy, 1984:1) menyatakan bahwa "Administrasi negara mempunyai satu peranan yang sangat penting dalam merumuskan kebijaksanaan negara dan oleh karenanya merupakan bagian dari proses politik".

Anderson (2000:17) memandang kebijakan sebagai suatu perilaku, dan hal tersebut senada dengan pendapat Friedrich yang menyatakan bahwa: "Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan - hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu".

Karena sebagai suatu perilaku, maka menurut Anderson pula (dalam Islamy, 2001:17), bahwa kebijakan adalah "serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu".

Lebih lanjut Anderson menyebutkan bahwa: *public policy are those policies developed by Governmenal Bodies and Officials*, atau dapat diterjemahkan secara bebas, bahwa kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan demikian, kebijakan publik adalah suatu respons dari sistem politik terhadap *demands/claim* yang mengalir dari lingkungannya (Anderson 2003).

Dye (1978) mengemukakan pengertian kebijakan secara sederhana, bahwa kebijakan adalah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Sebagai arah atau tujuan dari pemerintah melalui pilihan-pilihan tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu sehingga arahan yang dituju tersebut dapat dicapai.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditemukan suatu perpektif pemikiran yang menjadi tema sentral pemahaman mengenai kebijakan, yaitu bahwa kebijakan yang dihasilkan tidak terlepas dari aspek publik, yakni masyarakat sebagai obyek dan subyek yang diharapkan dapat berperan secara aktif, menerima dan merasakan suatu kebijakan yang diterapkan. Bertitik tolak

dari pemahaman tersebut, maka muncul istilah kebijakan publik.

Bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya dan kebijakan negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah bukan hanya semata-mata keinginan pejabat pemerintah saja. Selain itu, sesuatu yang tidak ingin dilakukan pemerintah juga termasuk kebijakan negara. Sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Setiap kebijakan publik yang dihasilkan semestinya melibatkan masyarakat (*public*) sebagai komponen dan instrumen utama, sebab setiap produk kebijakan akan mempunyai dampak di dalam kehidupan masyarakat. Oleh sebab itu, ditilik dari prosesnya, maka kebijakan publik seharusnya bekerja dalam arti disusun dan dirancang dalam suatu ruang dialog yang melibatkan rakyat sebagai unsur utama.

Dalam hal ini, para penyelenggara negara (birokrasi) perlu terus menguatkan posisi masyarakat dalam melibatkan diri dan mengontrol formulasi kebijakan publik, hingga akhirnya penyelenggara negara akan terbiasa dengan konsistensi, nilai-nilai keterbukaan, transparansi, partisipasi dan deliberasi.

Pemahaman di atas memperlihatkan, bahwa pada dasarnya proses formulasi kebijakan publik harus bersinggungan erat dengan nilai-nilai demokrasi, karena tanpa persinggungan ini, bukan tidak mungkin kebijakan publik justru akan meminggirkan kepentingan publik itu sendiri. Kebijakan dengan demikian akan menjadi alat bagi kekuasaan yang ada, untuk melakukan tindakan-tindakan represif dan manipulatif untuk kepentingan sedikit orang (demokrasi oligarkis). Dengan demikian, demokratisasi dalam proses formulasi kebijakan publik dapat dipahami sebagai akomodasi kepentingan masyarakat dalam kebijakan serta adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Mengacu pada uraian di atas, tampak secara eksplisit bahwa proses dan tujuan kebijakan publik menempatkan masyarakat (rakyat/publik) sebagai orientasi utama dari suatu kebijakan publik. Dalam hal ini, dialog dan debat publik dalam proses lahirnya produk keputusan politik, atau kebijakan publik, mempunyai manfaat ganda. *Pertama*, dapat merefleksikan suatu proses administrasi negara yang "mumpuni", transparan dan terbuka. *Kedua*, berimplikasi positif dalam mempromosikan hal-hal yang ideal menyangkut kewarganegaraan yang baik dan

demokrasi yang maju seperti partisipasi, empati dan keadilan. Secara demikian, partisipasi dan keterlibatan yang penuh dari warga masyarakat penting untuk melahirkan produk kebijakan publik yang “mendarat” kepada kepentingan dan kebutuhan rakyat banyak, dan dalam pelaksanaannya pun niscaya lebih efektif dibanding kebijakan yang dibuat secara tertutup tanpa debat.

2. Partisipasi dan Otonomi Politik

2.1. Memahami Konsep Partisipasi

Secara umum, istilah partisipasi adalah bagaimana masyarakat berkontribusi secara aktif dalam berbagai kegiatan bersama untuk kepentingan umum. Suatu kegiatan partisipasi termanifestasi dalam wujud keikutsertaan secara sukarela yang dilakukan secara aktif oleh orang-orang atau kelompok dalam kegiatan-kegiatan, program atau kebijakan pembangunan sebagai bentuk rasa tanggung jawab terhadap pelaksanaan dan hasil-hasil dari program tertentu.

Soekanto (1983:425) mengatakan, “partisipasi mengandung pengertian aktif, yakni adanya kegiatan atau aktivitas”. Sedangkan menurut Hamidjojo seperti dikutip Utja (1995:176), “Partisipasi adalah ikut serta dalam suatu kegiatan yang sifatnya untuk kepentingan umum atau sumbangan yang diberikan seseorang atau kelompok untuk kepentingan bersama”. Sementara itu, Sjaifudian (2002:9), mengemukakan bahwa partisipasi merupakan “proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial, dan organisasi mengambil peran dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka”.

Sedangkan pengertian partisipasi seperti yang diungkapkan oleh Sastropetro (1988:17) adalah: “*Participation is defined as individual. Mental and emotional involvement in a group situation that encourages him to contribute to group goal and to share responsibility for them*”. Maksudnya adalah bahwa partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosional seseorang dalam situasi kelompok tertentu yang mendorong untuk mendukung tercapainya tujuan-tujuan kelompok serta ikut bertanggung jawab terhadapnya.

Partisipasi erat kaitannya dengan masalah kebijakan publik. Dalam kaitan ini Mardiasmo (2002:55) mengemukakan bahwa partisipasi adalah bentuk pengikutsertaan komponen-komponen masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Hal ini merupakan proses

pemberdayaan kekuatan rakyat dalam pembangunan dan salah satu sendi untuk mengukur demokratis tidaknya suatu negara dalam sudut pandang partisipasi dan kesadaran.

Dimensi partisipasi dalam konteks kebijakan publik, sangat urgen dan signifikan, karena tingkat keterlibatan berdasarkan kesadaran tersebut merupakan suatu bentuk tanggung jawab dalam mencapai tujuan bersama atau untuk kepentingan publik. Sedangkan kebijakan publik itu sendiri menunjuk pada serangkaian peralatan pelaksanaan yang lebih luas dari peraturan perundang-undangan, mencakup juga aspek anggaran dan struktur pelaksana.

Dengan demikian, partisipasi berkaitan dengan bagaimana publik berperan secara optimal dalam siklus kebijakan publik, baik dalam proses pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Keterlibatan publik dalam setiap tahapan kebijakan bisa menjadi ukuran tentang tingkat kepatuhan negara kepada amanat rakyat yang berdaulat atasnya.

Hal ini relevan dengan ungkapan Caiden yang merumuskan bahwa ruang lingkup studi *public policy* itu meliputi antara lain: 1) Adanya partisipasi masyarakat (*public participation*), 2) Adanya kerangka kerja *policy* (*policy framework*), 3) Adanya strategi-strategi *policy* (*policy strategies*), 4) Adanya kejelasan tentang kepentingan masyarakat (*public interest*), 5) Adanya pelembagaan lebih lanjut dari kemampuan *public policy*, 6) Adanya isi *policy* dan evaluasinya.

Studi tentang proses pembuatan *public policy* didasarkan atas kebijaksanaan yang nyata (*actual policies*). Pada mulanya studi *public policy* ini isinya antara lain: a) penelitian tentang mengenai permainan kekuasaan, b) partisipasi-partisipasi dalam *public policy*, c) pelaku-pelaku pembuat kebijaksanaan yang menjelaskan variabel-variabel *policy*. Ternyata, sekarang ini isi *public policy* banyak mengamati tentang pelaku-pelaku *public policy*, hubungan-hubungan di antara mereka, strategi-strategi *public-policy*, dan hasil yang dapat mempengaruhi sistem sosial dan tujuan-tujuan yang bakal dicapai.

Dalam perspektif otonomi dan desentralisasi yang mewarnai era kehidupan demokrasi mutakhir dewasa ini misalnya, maka proses politik dan administrasi kebijakan publik baik pada konteks formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan semestinya seturut dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang bertujuan untuk mendekatkan berbagai bentuk pelayanan publik kepada rakyat. Bahkan pada aspek atau tahap implementasi kebijakan yang diambil juga dengan sendirinya dituntut untuk

mendekatkan dan melibatkan rakyat dalam setiap proses politik yang terjadi di tingkat daerah. Oleh karenanya pelaksanaan fungsi kontrol tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan demokrasi dan otonomi daerah tetapi juga dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan terwujudnya tata pemerintahan yang terdesentralisasi.

Otonomi daerah dimaksudkan untuk menempatkan kembali kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan dalam artian rakyat mendapatkan kesempatan yang luas untuk berperan aktif dalam menata dan membangun bangsa dan negara. Dengan demikian pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya harus mengemban aspirasi dan amanat dari rakyat sebagai pemilik kedaulatan.

Berbagai kaidah dasar yang dimandatkan oleh UUD 1945 yang telah diamandemen menekankan pengakuan terhadap kedaulatan rakyat. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban politik rakyat dimandatkan untuk dilaksanakan secara nyata serta tidak sekadar menjadi jargon politik. Oleh karena itu, secara umum dapat dikatakan bahwa rakyatlah yang mempunyai otoritas tertinggi dalam penilaian akuntabilitas politik dari berbagai lembaga tatanan pemerintahan. Dalam kerangka inilah rakyat berada dalam posisi penting dan menentukan dalam pelaksanaan fungsi kontrol yang dilakukan oleh parlemen/dewan di lembaga legislatif.

Melalui otonomi politik yang dimilikinya, rakyat merupakan pelaku kontrol sosial terhadap seluruh kinerja lembaga publik, baik di pusat maupun di daerah. Rakyat dapat mengaktualisasikan otonomi politik mereka secara bebas dan merdeka berdasarkan kematangan dan kecerdasan politiknya dalam mengkalkulasi secara rasional dalam menentukan apa yang harus dilakukan terhadap masalah-masalah publik.

Peran rakyat sebagai elemen utama kontrol masyarakat yang strategis menjadi lebih penting ketika kontrol atau pengawasan yang dilakukan oleh DPR/DPRD dirasakan semakin lemah. Peran *social control* tersebut semestinya terus hidup dan diberdayakan akan semakin optimal untuk memecahkan permasalahan pemerintahan dan pembangunan yang semakin kompleks. Jaringan kontrol yang melibatkan rakyat juga perlu dikembangkan dalam konteks meningkatnya kesadaran politik masyarakat untuk terlibat dalam proses pengelolaan dan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Dengan demikian, perluasan jaringan kontrol seharusnya semakin membuka pintu bagi partisipasi rakyat

dan publik secara umum dalam dinamika pembangunan bangsa.

Keterlibatan rakyat dalam pengawasan juga akan memungkinkan DPR/DPRD mencermati kompleksitas proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Perkembangan politik dewasa ini membutuhkan fungsi pengawasan yang lebih komprehensif, berskala luas, sekaligus memiliki pijakan legitimasi publik yang mantap. Secara sederhana, bisa dikatakan bahwa rakyat adalah pengawas terbaik; dan oleh karenanya keterlibatan rakyat secara lebih luas dalam pelaksanaan fungsi pengawasan diharapkan akan berkontribusi dalam mengatasi berbagai keterbatasan, baik dari segi jangkauan maupun legitimasi pengawasan.

2.2. Partisipasi Politik dan *Civil Society*

Orientasi dan tujuan kebijakan yang tidak jelas dan tanpa partisipasi masyarakat, maka tidak akan tercapai keberhasilan penerapan suatu kebijakan. Akibatnya, manfaatnya pun tidak benar-benar dirasakan oleh sebagian besar masyarakat.

Pemahaman ini mengandung arti, bahwa sebaik apa pun kebijakan atau program yang dibuat oleh pemerintah, jika dalam penerapannya tidak melibatkan seluruh komponen masyarakat sebagai subjek pembangunan, akibatnya tentu kurang memiliki makna bahwa program pembangunan tersebut benar-benar merupakan harapan yang bertumpu pada kehendak masyarakat.

Partisipasi masyarakat baik secara fisik-material maupun nonfisik, langsung atau tidak langsung melalui mekanisme keterbukaan, urun rembuk pemikiran, aspirasi dan masukan dalam merespons atau menerima suatu kebijakan atau program merupakan aspek yang tidak dapat dipungkiri urgensi dan signifikansinya. Dengan demikian, partisipasi merupakan elemen penting untuk mendinamisasikan pembangunan secara bermakna, sebab tanpa peran serta yang proaktif dari masyarakat, suatu program pemerintah mustahil terlaksana dengan baik. Begitu pun, tingkat partisipasi masyarakat yang baik, dalam arti yang tinggi menjadi tidak berarti apa-apa, apabila tidak tersedia "ruang publik" yang memadai dalam mengakomodasi artikulasi kepentingan rakyat. Intinya, program pembangunan yang dirumuskan dengan seoptimal mungkin partisipasi rakyat, dimaksudkan agar *outputnya* menyentuh keinginan dan kebutuhan masyarakat. Ini berarti, tingkat partisipasi masyarakat dalam proses dan

siklus kebijakan publik secara bermakna akan meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat.

Kebijakan publik dibuat bukannya tanpa maksud dan tujuan. Kebijakan publik dibuat untuk memecahkan masalah publik di masyarakat, yang begitu banyak macam, variasi dan intensitasnya. Karena tidak semua masalah publik bisa melahirkan suatu kebijakan publik. Hanya masalah publik yang dapat menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusinya yang bisa menghasilkan sebuah kebijakan publik.

Partisipasi masyarakat, terutama dalam proses perumusan kebijakan publik adalah merupakan suatu bentuk partisipasi politik. Dalam hubungan ini, Budiardjo (1998:1) mengemukakan definisi sebagai berikut:

"Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan pemerintah (*publik policy*), Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan (*contacting*) dengan pejabat pemerintahan atau anggota parlemen dan sebagainya".

Penting dikemukakan, sejauhmana keterlibatan *civil society* dalam perumusan kebijakan dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap perubahan isi kebijakan. Umumnya mereka yang mewakili *civil society* dalam tim-tim perumus kebijakan dikonsultasikan dalam proses partisipasi dalam perumusan kebijakan merasa bahwa keterlibatan mereka tidak banyak berpengaruh untuk membentuk kebijakan menjadi lebih demokratis dan memihak pada kelompok miskin (yang merupakan misi utama LSM).

Disadari atau tidak, proses pengambilan keputusan publik dengan gaya lama, yang memberikan peran sentral kepada pemerintah dalam mengontrol dan mengelola sumber daya pembangunan dan tidak memberikan banyak ruang (akses) kepada masyarakat untuk terlibat dalam merumuskan persoalan yang mereka hadapi dan memutuskan apa yang harus dilakukan untuk mengatasinya, seharusnya segera diganti dengan proses yang baru yang lebih partisipatoris. Supaya "pertemuan" ini berlangsung baik (demokrasi) dan menghasilkan keputusan yang adil dan memuaskan semua

pihak, ada berbagai persyaratan yang harus dipenuhi terlebih dahulu.

Di sini kita mesti mempertimbangkan sistem sosial yang ada serta kondisi praktik *governance* (*open governance*) yang berlangsung, terutama dalam pengambilan kebijakan publik. Salah satu elemen strategis yang dituntut dalam penyelenggaraan *governance* untuk melahirkan suatu kebijakan publik yang sehat, antara lain dengan menampilkan kekuatan *civil society* dalam mengaktualisasikan posisi tawar terhadap pemerintah dalam penyelenggaraan urusan publik.

Selain itu, bagaimana ruang partisipasi terbangun secara wajar dan sehat, sehingga masyarakat warga semakin berperan optimal dalam mengeskpresikan kemampuannya menjadi warga (*civic competence*). Dengan demikian, situasi ketiadaan komunikasi yang terbuka dan bersifat dua arah perlu diubah menjadi situasi yang lebih terkoordinasi, deliberatif dan menunjukkan adanya hubungan kesetaraan antarelembaan institusi demokratis.

Dalam konteks perwujudan *good governance*, dan juga *open governance*, misalnya, maka pembentukan forum *stakeholders*, adanya jaringan kerja sama organisasi nonpemerintah (ornop) dan *civil society organizations* (CSO) lainnya, maupun koordinasi kerja antarinstansi pemerintah adalah hal-hal yang mendorong adanya komunikasi dan ruang partisipasi yang lebih sehat, selain sebagai bagian yang penting dalam mewujudkan *good governance*.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan suatu asumsi: *Pertama*, bahwa partisipasi merupakan bentuk dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi timbul dari keterbukaan dan kesediaan menerima kebijakan walaupun dengan acuh atau apriori daripada terjadi penolakan secara langsung. *Kedua*, bahwa bentuk-bentuk partisipasi merupakan aspek penting dari partisipasi yang perlu dilaksanakan dalam upaya mencapai keberhasilan suatu kebijakan atau program yang berorientasi pada pencapaian kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat (kebijakan publik).

Model pembangunan dewasa ini menekankan pada arti pentingnya keterlibatan masyarakat dalam setiap proses pembangunan yang dilaksanakan. Pelaksanaan atau implementasi program-programnya hendaknya dapat mengalir secara dinamis dari arus bawah (masyarakat), yakni bagaimana peran serta rakyat (masyarakat) dalam proses pembangunan tersebut.

Partisipasi merupakan elemen yang sulit diabaikan dalam melaksanakan program-program pembangunan. Bahkan salah satu aspek penting yang ingin ditunjukkan dalam pengertian partisipasi tersebut ialah keterlibatan sejak awal dalam proses pembangunan. Keterlibatan awal itu misalnya dinyatakan dengan tegas dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Pembangunan memusatkan perhatiannya pada manusia tidak lebih dan tidak kurang menekankan adanya partisipasi ini sejak awal sampai akhir dari proses pelaksanaan program pembangunan.

Menurut Widjaja (1976:7-9) pengungkapan partisipasi mempunyai beberapa ciri, antara lain: Menurut tujuannya, partisipasi dapat berupa mobilisasi yang bertujuan hanya mendukung apa yang telah ditetapkan dari atas. Bila kebijaksanaan dari atas kurang sempurna atau membawa keruntuhan, maka semua yang dimobilisir juga akan ikut runtuh. Partisipasi dapat pula berupa saling penunjanan. Dalam hal ini, partisipasi mengandung tidak hanya dukungan tapi juga koreksi dan pengisian kekurangan. Menurut frekuensinya, partisipasi dapat dilakukan sekali-kali saja. Partisipasi yang sesekali dapat merusak sistem bilamana pencetusannya disebabkan kekecewaan yang sudah lama dikandung dalam hati anggota-anggota masyarakat. Frekuensi partisipasi dapat pula bersifat terus-menerus (*continue*) secara periodik.

Menurut ruang lingkupnya, partisipasi secara langsung dilakukan sendiri oleh orang-orang yang berkepentingan bertemu dengan pimpinan organisasi yang hendak dikontrol. Partisipasi dapat pula secara tidak langsung. Dalam pola ini terdapat dua hal: a) orang-orang yang berkepentingan membina suatu kelompok lain. Lalu kelompok tersebut yang mengungkapkan partisipasinya di masyarakat, b) orang atau kelompok tertentu mengungkapkan permasalahan, lalu kelompok yang atas menggodok permasalahan tersebut untuk menghasilkan saran-saran. Menurut kelembagaan, partisipasi dapat berupa perorangan, tanpa adanya lembaga. Partisipasi massa, di mana massa rakyat digerakan baik untuk kebijaksanaan pemerintah (mobilisasi) maupun untuk menentang kebijaksanaan pemerintah (demonstrasi massa). Partisipasi teratur melalui lembaga-lembaga menengah yang merupakan suara atau wakil dari berbagai golongan rakyat.

2.3. "Kemurnian Partisipasi" dalam Ruang Publik

Memang di era reformasi dewasa ini, pemberdayaan masyarakat dalam sosial politik, hukum ekonomi dan budaya merupakan *conditio sine qua-non* yang tidak terelakan. Suatu pemberdayaan rakyat akan berhasil bila di negara ini tercipta suatu "ruang publik" yang membuka peluang bagi hadir dan tumbuh suburnya kreativitas rakyat.

Ruang publik, atau ruang dialog yang dibuka lebar oleh negara selama ini, sangat memungkinkan orang (masyarakat) berekspresi untuk menyatakan diri dan suara hati nuraninya. Dalam hal ini kita melihat betapa sering orang mengaktualisasikan kebebasan tersebut, baik berserikat, berorganisasi, maupun berkumpul untuk menyatakan pendapatnya. Dari sisi itu kita melihat, betapa besar efek yang ditimbulkan oleh gerakan reformasi. Hal ini terbukti, rakyat beramai-ramai mengartikulasikan kepentingan politiknya, membangun organisasi-organisasi kemasyarakatan, bahkan partai politik sekalipun, yang di masa Orde Baru jelas sangat tidak memungkinkan.

Partisipasi yang produktif merupakan faktor dominan yang dapat memberi sumbangsih besar dalam proses dan siklus kebijakan publik sebagai rencana dan program pembangunan. Publik (rakyat) yang semakin aktif dan berperan optimal dalam pengambilan keputusan bersama (pengambilan kebijakan publik) dapat membangun tingkat signifikansi peningkatan kepedulian yang rasional dari rakyat terhadap program kebijakan pembangunan. Sayangnya, seperti pernah disinyalir Presiden Joko Widodo, demokrasi sekarang ini cenderung kebablasan, kondisi semacam itu membuka peluang terjadinya praktik artikulasi yang ekstrem seperti liberalisme, radikalisme, fundamentalisme, sektarianisme dan terorisme.

Penting dikemukakan di sini, bahwa sejalan era demokratisasi dan keterbukaan, maka kualitas dan kondisi fungsionalisme partisipasi seharusnya semakin tinggi tingkatannya, yakni terwujudnya "kemurnian" partisipasi dalam proses kebijakan publik. Hal ini penting, karena dalam kenyataan, tidak jarang ditemui partisipasi yang "ditunggangi" oleh pihak-pihak tertentu dalam proses pengambilan kebijakan publik.

Dengan demikian, kemurnian partisipasi adalah suatu perwujudan kemandirian beraktivitas berdasarkan ekspresi komitmen yang utuh dalam merefleksikan rasionalisme pandangan dan peran setiap orang dalam dinamika kehidupannya, yang berupa

seperangkat sikap dasar (sikap hidup) otonom untuk mengambil sikap bertanggung jawab terhadap apa yang diperbuat atau diputuskan bersama.

Kemurnian partisipasi merupakan refleksi manusiawi, di mana orang bebas dari rasa takut, baik karena adanya tekanan atau paksaan dalam mengambil sikap dan menentukan arah pemikirannya. Hakikatnya merupakan kebebasan berperan untuk memfungsikan hak dan kewajiban individualnya sebagai pengembangan diri, sehingga karakter dan kepribadian seseorang (warga negara) tumbuh secara alami, baik sebagai moral, intelektual maupun sosial yang pada gilirannya mengarah pada terciptanya kedewasaan dan kematangan dalam bersikap dan bertindak

Suatu partisipasi yang murni, tiada lain mengambil tindakan berdasarkan pertimbangan moral sehingga mencapai makna otonomi moral itu sendiri. Seperti kata Dahl (1992:7), bahwa "polis yang terbaik bagi warganya adalah sekaligus berjiwa mulia, adil dan bahagia: mereka mencari kebaikan bersama. Maknanya, bahwa suatu partisipasi yang berkualitas sebenarnya menunjuk kepada peranan seseorang dalam bertindak bukan atas titah, anjuran apalagi ada unsur paksaan atau tekanan dari pihak lain. Hal tersebut, justru datang dari nuraninya sebagai panggilan pribadi".

Partisipasi adalah hak dasar yang sah dari umat manusia untuk turut serta merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan yang menjanjikan harapan kemerdekaan bagi dirinya itu. Dengan kata lain, suatu partisipasi dikatakan "murni", apabila aktivitas yang dilakukan ataupun tidak dilakukannya benar-benar merupakan eks presi sikap dasar untuk berbuat menurut paradigmanya sendiri.

Hal ini relevan dengan yang dikemukakan Widjaja (1976:7), bahwa: "Partisipasi harus berupa pengontrolan yang sekaligus pengabdian diri untuk kepentingan bersama. Partisipasi yang berupa pengontrolan yang sekaligus pengabdian diri untuk kepentingan bersama akan menanamkan dasar kehidupan demokrasi Pancasila, menghindarkan konfrontasi antara pemerintah dan rakyat serta antara golongan yang satu dengan golongan yang lain, dan membina partisipasi yang membangun dan positif".

Dimensi penting partisipasi sebenarnya dimaksudkan untuk kemandirian, kebebasan dan kemajuan rakyat dalam mengefektifkan setiap kemauan politiknya. Suatu perjuangan guna

meraih kebaikan tertinggi akan nilai-nilai kebenaran, kejujuran, dan keadilan.

Dalam kaitannya dengan kebijakan publik, maka efektivitas atau keberhasilan implementasi kebijakan di lapangan sangat ditentukan oleh bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam proses, pelaksanaan dan kontrol terhadap pelaksanaan suatu kebijakan. Tingkat partisipasi masyarakat dan efektivitas kebijakan publik jelas sangat berkaitan.

C. METODE PENELITIAN

Kajian untuk membahas masalah dimensi partisipasi dan peranan kelembagaan politik dalam proses pembuatan kebijakan publik menggunakan Kajian ini menggunakan metode dokumenter, yakni melakukan pelacakan informasi yang diperoleh dari klipng dan data lainnya yang berasal dari dokumen ekstern yang resmi berupa bahan-bahan informasi yang dikeluarkan suatu lembaga, seperti majalah, buletin berita-berita yang disiarkan ke media massa, sehingga dengan sumber informasi tersebut dapat menelaah lebih mendalam mengenai masalah yang di kaji.

Studi dokumenter sebagai salah satu teknik pengumpulan data sangat membantu untuk menganalisis permasalahan yang dikaji, baik yang berasal dari dokumen tertulis, gambar, maupun informasi elektronik. Sumber-sumber informasi yang telah diperoleh kemudian dianalisis atau diuraikan, dibandingkan dan dipadukan (sintesis), untuk menggambarkan mengenai gejala atau keadaan yang terjadi dalam kehidupan politik kontemporer, sehingga dapat mengeksplorasi dan mengklarifikasi fenomena yang terjadi dewasa ini dalam bentuk kajian yang sistematis dan kritis.

Seperi Bungin (2007:121), katakan, bahwa "metode dokumenter adalah salah satu metode pengumpulan data yang digunakan dalam metodologi penelitian sosial untuk menelusuri data historis". Dokumen itu sendiri, menurut Sugiyono (2007:329), merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu yang berbentuk *tulisan, gambar, atau karya-karya monumental* dari seseorang".

Lebih lanjut Bungin (2008:122) mengatakan, bahwa bahan dokumen itu berbeda secara gradual dengan literatur, dimana literatur merupakan bahan-bahan yang diterbitkan sedangkan dokumenter adalah informasi yang disimpan atau didokumentasikan sebagai bahan dokumenter. Mengenai bahan-bahan dokumen tersebut, Sartono Kartodirdjo seperti dikutip oleh Bungin (2008:122) yakni berbagai bahan seperti;

otobiografi, surat pribadi, catatan harian, memorial, kliping, dokumen pemerintah dan swasta, cerita roman/rakyat, foto, tape, mikrofilm, *disc*, *compact disk*, data di-*server/flashdisk*, data yang tersimpan di *web site*, dan lainnya.

Dalam pelaksanaannya peneliti mengumpulkan informasi mengenai gambaran gejala atau keadaan yang bertujuan untuk mengeksplorasi dan klasifikasi fenomena yang ada, dimana kajian ini ingin menunjukkan secara ideal, bagaimana posisi warga negara (*citizen*) sebagai sumber utama kekuatan demokratisasi politik, sehingga totalitas peranan, bentuk dan aktivitas rakyat dalam perencanaan program setiap proses perencanaan program pembangunan, implementasi hingga pengawasan kebijakan publik secara signifikan meningkatkan akuntabilitas politik dan pemerintahan yang bersandar pada kebaikan bersama.

Untuk melakukan teknik pemeriksaan data dalam upaya memperoleh tingkat kepercayaan atau keabsahan hasil kajian,, dilakukan melalui triangulasi peneliti, dengan sumber data, antara lain dengan menilai kecukupan menyeluruh data yang dikumpulkan, dan triangulasi teori yakni dengan menguraikan pola, hubungan dan menyertakan penjelasan yang muncul dari analisis untuk mencari tema atau penjelasan pembandingan (Bungin:2011:265).

D. PEMBAHASAN

1. Konfigurasi Masyarakat Demokratis dan Peran Administrator Publik

Dewasa ini diyakini, bahwa keterlibatan *civil society* merupakan komponen yang menentukan kualitas *governance*. Ahli politik Amerika, Robert Putnam dalam artikelnya yang berjudul "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" (1995) menjelaskan pentingnya *civil society* yang kuat dan aktif agar demokrasi dapat berjalan. Menurut pengamatannya ada kecenderungan dari warga Amerika untuk menarik diri dari kegiatan sosial.

Oleh karena itu, ia menekankan pentingnya agenda membalik kecenderungan dalam hubungan sosial untuk merestorasi *civil engagement* dan *civil trust*. Walaupun studi ini dilakukan dalam konteks negara maju, namun telah mempengaruhi pemikiran akan pentingnya konsep *governance* di tingkat lokal dalam masa transisi menuju demokrasi di negara-negara berkembang. Tantangan yang dikemukakan dari studi Putnam adalah bagaimana agar elemen *civil society* di tingkat lokal dapat diperkuat, dan bagaimana pula memperkuat negara agar siap,

membangun relasi baru yang dapat meningkatkan *social capital* di tingkat lokal.

Ini berarti, publik semestinya mengetahui mengenai bagaimana proses kebijakan dan apa yang menjadi agenda suatu kebijakan: yakni serangkaian persoalan yang ingin diselesaikan dan prioritasnya; bagaimana publik dapat memberi masukan yang berpengaruh terhadap isi kebijakan publik yang akan dilahirkan.

Sebab, menurut konsep demokrasi modern, kebijaksanaan negara tidak hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*politic opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (*tercermin*) dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara. Jelas kata, setiap kebijaksanaan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*).

Dalam ranah demokrasi, hal tersebut mestinya berlangsung secara wajar baik pada tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan (evaluasi). Dengan demikian harus tersedia mekanisme kontrol publik, yakni proses yang memungkinkan keberatan rakyat atas suatu kebijakan yang diambil.

Suatu kebijakan publik yang dianggap secara kontekstual mendarat kepada kepentingan sebagian besar masyarakat, dapat dipandang sebagai kebijakan yang benar-benar ideal. Hal ini didasarkan pada suatu asumsi bahwa setiap kebijakan publik hendaknya merupakan kehendak masyarakat umum. Kebijakan yang didasarkan kepada keinginan penguasa semata, akan menimbulkan kekisruhan di kemudian hari, karena dianggap tidak demokratis, atau tidak mencerminkan aspirasi publik.

Selain itu, kebijakan publik efektif sangat ditentukan adanya perangkat peraturan perundang-undangan yang mendasarinya, sehingga dapat diketahui publik apa yang telah diputuskan. Kebijakan publik juga harus jelas struktur pelaksana dan pembiayaannya, lalu bagaimana kontrol publik berjalan secara efektif. Hal ini terkait dengan mekanisme yang memungkinkan publik mengetahui apakah kebijakan ini dalam pelaksanaannya mengalami penyimpangan atau tidak.

Kebijakan publik adalah keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah (Agustino, 2006:42). Karena itu, di dalam masyarakat demokratis, yang kerap menjadi persoalan adalah bagaimana menyerap opini publik dan membangun suatu kebijakan yang mendapat dukungan publik. Seperti dikatakan Easton (dalam Agustino, 2006:42),

bahwa karakteristik khusus dari kebijakan publik bahwa keputusan politik dirumuskan sebagai 'otoritas' dalam sistem politik. Hal tersebut menunjukkan bahwa di dalam negara yang berpaham demokrasi, pemerintah sebagai subjek dalam sistem politik dapat melakukan upaya untuk mengatur kehidupan masyarakat melalui berbagai regulasi yang dihasilkan dalam proses politik. Pemerintah, dalam hal ini mempunyai mandat dari rakyat, dan mengambil tindakan atau bekerja berdasarkan amanah yang diembannya dari publik (rakyat).

Suatu negara/pemerintah yang menerapkan mekanisme demokrasi dalam sistem politiknya, akan tampak dari bagaimana pola komunikasi timbal balik (dialogis) antara negara dan masyarakat dalam menghasilkan suatu keputusan politik yang bermakna bagi kebaikan orang banyak. Dengan demikian, di dalam sistem politik tersebut terdapat korespondensi antara suprastruktur politik dan infrastruktur (masyarakat) sebagai *the socio polical culture*. Segala aspirasi, tuntutan, kebutuhan, kepentingan dan harapan masyarakat (publik) semestinya dapat terakomodasi ke dalam pelembagaan politik yang ada, sehingga pada gilirannya setiap perubahan dan perkembangan yang diinginkan pemerintah merupakan konstruksi dari harapan dan keinginan rakyat yang dibangun atas dasar terjadinya pola komunikasi dan interaksi dialogal antara rakyat dengan negara.

Dalam hal ini kita menunjuk pendekatan sistem politik, yaitu proses pembuatan kebijakan publik tidak dipandang secara terbatas dan sempit sebagai hasil *output* dari suatu proses teknis-birokratis dan administratif yang diartikulasi dan diagregasi dalam suatu proses yang berlangsung dalam sistem politik sehingga melahirkan kebijakan publik sebagai *output*. Sebab, dalam ranah suatu sistem politik yang demokratis dan terbuka, maka proses pembuatan kebijakan publik tidak berlangsung dalam ruang-ruang hampa, tertutup dan netral melainkan senantiasa dipengaruhi oleh berbagai faktor yang ada di luarnya, seperti faktor politik, sosial, budaya, ekonomi dan sebagainya.

Dalam kondisi tersebut, maka kebijakan publik melibatkan lapisan-lapisan politik-administratif dalam proses kebijakan adanya korespondensi politik yang saling terjalin satu sama lainnya, dalam suatu sistem yang terintegrasi.

Di dalam sistem politik yang bersifat terbuka, maka proses pembuatan kebijakan publik, secara ideal tentunya dapat melibatkan seluruh komponen dalam sistem politik suatu

negara, dengan mengakomodasi semaksimal mungkin harapan, tuntutan dan kepentingan masyarakat banyak (publik).

Sebagai negara yang menganut paham demokrasi, yang menempatkan aspirasi rakyat sebagai titik sentral setiap keputusan, maka ketepatan kebijaksanaan publik (*output* politik) merupakan hal yang prima untuk diraih. Untuk itu, maka setiap produk kebijakan seharusnya dibahas dan dibicarakan secara terbuka, agar menghasilkan *output* politik yang bermakna, yaitu untuk kebaikan bersama (*probono publico*). Elite politik harus menyadari sepenuhnya bahwa kehendak rakyat merupakan hukum yang terbaik, bukanlah basa-basi atau kata-kata pemanis bibir.

Pada konteks demikian, institusi-institusi sosial politik dituntut kemampuannya berfungsi secara optimal sebagai kekuatan pendorong demokratisasi dan instrumen bagi pemberdayaan rakyat, baik itu pers, parpol, kaum intelektual, ormas ataupun kelompok-kelompok masyarakat kritis lainnya.

Hal ini sejalan dengan agenda mendasar bagi demokratisasi politik di Indonesia yang senantiasa memerlukan pembaruan di sektor negara dari pola dominasi hegemoni ke pola pluralisme politik yang longgar. Sejalan dengan era reformasi langkah-langkah pembaruan dalam format konfigurasi perpolitikan tersebut, sedikit demi sedikit sudah dilakukan.

Beberapa indikasinya antara lain: *Pertama*, kita melihat suatu kehendak politik yang kuat untuk melakukan pengurangan pemusatan kekuatan politik negara yang di masa Orde Baru sangat besar hingga kurang memberi peluang lahirnya prakarsa, kreativitas, pikiran kritis dari bawah (masyarakat). *Kedua*, terlihat adanya upaya untuk pemberdayaan kekuatan sosial politik, terutama partai politik sebagai representasi selaku institusi politik semakin efektif dalam melakukan *bargaining power*. Dengan penguatan rakyat dan pemberdayaan parpoldiharapkan terjadi *balancing power* dalam sistem kekuasaan yang dibangun dan dikembangkan.

Dari sisi aktor, maka mereka yang mempunyai tugas melaksanakan kebijakan publik dan *manage* administrasi negara/publik disebut administrator publik. Di dalam performa mereka memiliki peran dan kewajiban yang khusus, yaitu suatu peran publik dan kewajiban publik (*a public role and public obligation*). Masalahnya, terkadang tidak semua administrator publik menyadari akan hal ini, sehingga timbul pertanyaan apakah para administrator publik itu telah benar-benar

menjalankan fungsinya dengan baik ("mengabdikan pada kepentingan publik" atau sebagai "abdikan masyarakat").

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam konteks "*public administration*" perlu menekankan pentingnya pendidikan "politik" bagi *public administrations* agar mereka menjadi "*public spirited citizen*"; sehingga demikian mereka lebih peka dan selalu berorientasi pada kepentingan publik. Dalam hubungan ini, Goerl (dalam Islamy, 1992:11-12) sudah memberikan gambaran tentang adanya tiga macam perbedaan administrator publik yaitu sebagai birokrat; sebagai pemain (aktivis) politik dan sebagai profesional.

Lebih lanjut, Islamy (1989) menjelaskan bahwa administrator publik sebagai "birokrat" (*bureaucrats*) mempunyai karakteristik sebagai pelaksana kebijaksanaan yang telah dirumuskan oleh superior politiknya (pembuat kebijaksanaan). Dengan demikian ia tidak memiliki peran politik, tetapi semata-mata instrumental yang mempunyai tanggung jawab administratif (*administrative responsibility*). Ia hanya pelaksana kepentingan publik dan bukan yang berperan dalam menerjemahkan/merumuskan kepentingan publik tersebut. Adapun administrator publik sebagai "peran politik" (*politico*) dalam artian bahwa ia berusaha bekerja untuk memuaskan kepentingan publik atas dasar nilai-nilai kemanusiaan dan selalu mempertahankan kepentingan orang tidak punya. Dengan demikian ia terlibat dalam proses perumusan kebijaksanaan negara. Dan dalam memainkan peranan politiknya tersebut ia selalu disemangati dengan kepentingan publik (*public-spirited-administrator*).

Sedangkan yang dimaksud administrator publik sebagai "profesional" (*professional*) mempunyai pengertian bahwa ia mempunyai kemampuan teknis (sebagai spesialis) dalam menjalankan tugas-tugasnya dan selalu berorientasi pada pemberian pelayanan yang baik pada masyarakat. Sesuai dengan profesionalisme yang dimiliki ia berfungsi dan mempunyai posisi sebagai perumus kebijaksanaan negara yang berorientasi pada kepentingan publik, maka administrator publik perlu memiliki semangat "kepublikan" (*the spirit of publicness*). Semangat tanggungjawab administrator publik untuk dapat menjalankan peran profesionalnya dengan baik.

Dalam kaitan itu, Pye seperti dikutip Braibanti (1986), menyatakan pandangannya, bahwa memperkuat sisi administrasi bisa jadi malah memperburuk keseimbangan antara administrasi dan politik. Bahkan hal itu juga

dapat mendorong para pemimpin semakin menekan lembaga politik dan administrasi untuk menutupi kelemahan politiknya. Sedangkan menurut Eisenstadt menegaskan bahwa keterlibatan birokrasi yang terlalu luas ke dalam proses politik masyarakatnya mendorong birokrasi itu sendiri menjadi kelompok kepentingan dan menjalankan fungsi legislatif, eksekutif dan juga fungsi-fungsi partai politik; dan oleh karenanya pula perkembangan otonomi aneka kegiatan politik, organisasi dan perkembangan orientasi menjadi terhambat karenanya.

Bila kondisi seperti itu sudah menjadi gejala dan realitas sosial, kita boleh risih, terutama jika dihubungkan dengan masalah tingkat partisipasi rakyat. Sebagaimana dikatakan Organsky dalam Pye (1983:61), adanya jurang yang amat dalam antara yang memerintah dan yang diperintah menyebabkan minimnya tingkat partisipasi politik para warga negara, walaupun secara politik masyarakat umum adalah subjek politik.

Kalau kepentingan publik adalah sentral, maka menjadikan administrator publik sebagai profesional yang proaktif adalah mutlak, yaitu administrator publik yang selalu berusaha meningkatkan aktualisasi dirinya. Dengan demikian, lalu ukuran yang dapat dipakai untuk menyatakan apakah administrator publik itu sudah "publik" atau belum dapat dilihat dari keputusan administratif yang ia buat/rumuskan itu sesuai atau bertentangan dengan kepentingan publik. Analog dengan ukuran di atas, maka setiap organisasi publik pun harus selalu dapat memberikan pelayanan kepada publik dengan sebaik-baiknya.

Guna dapat menjalankan fungsinya tersebut administrator publik harus dapat menerjemahkan arti "efisiensi" dengan tepat, yang mungkin berbeda dengan pengertian yang biasa kita dengar. Gullick (1937) mengatakan: "efisiensi adalah merupakan prinsip utama dalam menilai administrasi. Hal ini seirama dengan pendapat Ostrom dalam "The Intellectual Crisis in American Public Administration" yang menyatakan bahwa: "*efficiency as an essential criterion of 'good' administration*".

2. Meningkatkan Peran Lembaga Politik Demokrasi

Mengapa rakyat atau publik perlu dilibatkan? Sebab, tatanan demokrasi menghendaki adanya tata pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Konsekuensi politik dari prinsip ini sangat jelas rakyat adalah salah satu penentu utama dalam proses politik

pemerintahan dan pembangunan. Oleh karenanya tidak ada alasan untuk tidak melibatkan rakyat dalam pelaksanaan fungsi kontrol oleh lembaga-lembaga politik formal (DPR/DPRD) di pusat maupun di daerah. Dengan kata lain, rakyatlah yang menentukan sejauh mana proses politik tertentu dan pelaksanaan kebijakan publik tertentu selaras dengan kepentingan dan keinginan rakyat yang diperjuangkan secara politik oleh lembaga legislatif.

Dalam praktiknya ada beberapa alasan mendasar mengapa partisipasi rakyat (publik) diperlukan dalam pelaksanaan fungsi kontrol? Pertama, rakyat memiliki hak untuk dilibatkan: rakyat adalah pihak yang paling berkepentingan dengan banyak kebijakan publik yang dijalankan oleh semua lembaga pemerintahan, khususnya di daerah dalam era otonomi dan desentralisasi. Di satu sisi rakyat adalah penerima manfaat utama dari hasil kebijakan publik; dan di sisi lain, bahwa kebijakan publik yang bermakna bagi rakyat harus sejauh mungkin melibatkan rakyat dalam ide dasar perumusannya. Artinya, rakyat mesti merupakan pusat orientasi penyusunan kebijakan publik yang akan dihasilkan. Di sinilah makna otonomi daerah sebagai upaya untuk mendekatkan pemerintah dengan rakyat.

Dari segi manfaat, maka aspek guna laksana ini tidak hanya mencakup pelayanan publik yang diberikan oleh berbagai lembaga publik, tetapi juga kebijakan-kebijakan politik lain yang membawa dampak peningkatan mutu kehidupan sosial. Harus disadari, bahwa rakyat dan masyarakat umum juga dapat terkena dampak negatif dan risiko-risiko politik lain dari berbagai kebijakan politik. Oleh karena itu, tata tertib DPR/DPRD hendaknya memberikan peluang yang memadai untuk partisipasi rakyat dalam pembahasan berbagai kepentingan umum. Bila tidak, maka rakyat secara luas akan mengalami pengasingan dalam proses politik; dan bahayanya akan terjadi sinisme seperti dikatakan Ager (1961) serta berbagai bentuk apati politik seperti dikatakan Rush dan Althoff (dalam Kartini, 1960:145-156), sehingga akan sangat kontraproduktif dengan visi demokrasi yang maju (Dahl, 1992).

Rakyat berhak untuk dilibatkan dalam pelaksanaan fungsi kontrol karena berbagai hasil dan rekomendasi yang dirumuskan oleh DPR/DPRD akan berpengaruh langsung pada penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut kepentingan mereka. Hak semacam ini merupakan bagian dari norma dasar kehidupan yang lazim diterima dalam kehidupan

bermasyarakat yang demokratis. Pengabaian atau pelanggaran hak tersebut bisa dikategorikan sebagai suatu bentuk ketidakadilan yang dapat mengundang sikap dan tindakan perlawanan. Sebaliknya, jika DPR/DPRD dapat melembagakan pelibatan dan dukungan rakyat, maka DPR/DPRD dan lembaga pemerintahan di daerah dapat memperoleh kredibilitas serta akuntabilitas pemerintah yang lebih baik.

Politik aktif rakyat telah menggeser dominasi peran pemerintah, alasan lain yang mendasari keharusan pelibatan rakyat adalah bahwa implikasi serta konsekuensi obyektif dan rasional dari partisipasi aktif telah mengubah konstelasi hubungan antarberbagai lembaga pemerintahan dan rakyat.

Dewasa ini, dengan adanya sistem akuntabilitas langsung, berbagai lembaga pemerintahan tidak bisa lagi menjadi aktor tunggal yang serba menentukan arah serta proses penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di daerah. Pemerintah memiliki keterbatasan kemampuan dalam memenuhi seluruh tuntutan pemerintah dan pembangunan. Oleh karenanya, mau tidak mau lembaga pemerintahan harus berbagi peran dengan aktor lainnya dalam masyarakat.

Pandangan ini menjadi bagian dari konsep *good governance* atau *open governance* (terutama prinsip partisipasi) yang kini diterima secara luas. Seperti dikemukakan Samego (1997). Dengan masyarakat madani (*civil society*) sebagai wacananya, perubahan diarahkan kepada pemberdayaan ruang publik (*public sphere*). Artinya, peran negara harus mulai dikurangi di dalam menentukan *state formation*.

Hal ini sejalan dengan pendapat Hermunandar (2001) yang mengatakan bahwa upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih tidak boleh berhenti pada aras reformasi administrasi, yang menawarkan efektivitas pengawasan internal sebagai penyelesaian persoalan. Tawaran yang diajukan harus beranjak lebih jauh, yaitu usaha pemberdayaan masyarakat luas berikut lembaga-lembaga perwakilannya. Semuanya ditujukan untuk memperkuat basis-basis pengawasan yang dilakukan langsung atau pun tidak langsung oleh anggota masyarakat itu sendiri. Selain itu ada keyakinan bahwa kemungkinan penyelewengan dalam aktivitas pemerintahan dapat diminimalkan dengan adanya kontrol eksternal yang efektif dari lembaga-lembaga kontrol yang relatif mandiri dan mampu mengimbangi kekuasaan pemerintah, maupun kontrol secara langsung dari anggota masyarakat yang semakin terbuka

melalui ruang-ruang komunikasi politik yang menjamin terbangunnya partisipasi politik rakyat.

Dengan peran lembaga pemerintah yang bukan lagi sebagai “instrument tunggal” dalam perumusan dan pembuatan kebijakan publik, maka sudah sewajarnya bila “ruang publik” untuk partisipasi dari berbagai lembaga masyarakat sipil bersifat terbuka, di mana peran publik semakin dinamis dan konstruktif dalam melembagakan tata kelola yang baik.

Sebab, sejatinya konsep *governance* harus dipahami sebagai suatu proses, dan bukan struktur atau institusi. *Governance* juga menunjukkan inklusivitas. Kalau *government* dilihat sebagai “mereka” maka *governance* adalah “kita”. *Government* memiliki pengertian bahwa politisi dan aparatur pemerintah mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan; sementara sisa dari “kita” adalah penerima yang pasif. *Governance* meleburkan perbedaan antara “pemerintah” dan “yang diperintah”, kita semua adalah bagian dari proses *governance* (Leach & Percy-Smith, 2001:2-3).

Rakyat merupakan instrumen utama untuk menilai derajat akuntabilitas publik. Dengan demikian, salah satu tuntutan rakyat yang tak bisa diabaikan dalam penyelenggaraan kontrol sosial oleh DPR/DPRD adalah pemenuhan mutu akuntabilitas dari semua lembaga publik. Pertanggungjawaban atas praktik pemerintahan semakin tidak memadai, jika hanya dilakukan lewat wakil-wakil rakyat dalam sistem demokrasi perwakilan. Dengan semakin tingginya taraf kesadaran masyarakat sebagai hasil pendidikan, pembelajaran, teknologi informasi dan kehidupan yang semakin demokratis, bentuk-bentuk tuntutan akan pertanggungjawaban serta akuntabilitas secara langsung kepada masyarakat semakin teraktualisasikan. Tuntutan tersebut tidak hanya terarah pada DPR/DPRD tapi juga terhadap semua lembaga yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan publik.

Pelibatan masyarakat dalam kontrol sosial akan memberikan dukungan legitimasi pada hasil dan rekomendasi politik yang dirumuskan oleh DPR/DPRD. Pendekatan partisipatif ini memungkinkan DPR/DPRD mendapatkan koreksi jika ia melakukan kesalahan dan kelemahan, baik dalam proses maupun hasil kontrolnya. Kontrol sepihak yang dilakukan secara *top down* oleh DPR/DPRD mungkin saja secara substantif benar. Namun tentunya dengan melibatkan masyarakat secara masif akan jauh menghasilkan keputusan yang lebih membumi. Hal ini penting dikedepankan, karena hasil dan rekomendasi yang dirumuskan DPR/DPRD

dapat diterima oleh masyarakat luas. Ini berarti, bahwa kerangka *good governance* harus diletakan dalam sebuah *grand-design* perwujudan masyarakat mandiri atau masyarakat madani (*civil society*), sehingga terjadi peningkatan kapasitas dan kompetensi masyarakat (*enabling*) untuk mengelola dirinya, sekaligus membangun keberdayaan rakyat dalam proses politik yang demokratis.

Spektrum kontrol yang dapat atau perlu dilakukan DPR/DPRD sangat luas, meliputi seluruh sendi-sendi kehidupan yang terkait dengan masalah-masalah yang dihadapi publik. Dalam kenyataan, DPR/DPRD seringkali tidak dapat melakukan seluruh agenda kontrol secara penuh dan mencakup semua hal untuk merepresentasikan kepentingan rakyat.

Soenarko (2000:103) mengatakan, bahwa di tengah-tengah masyarakat peristiwa atau kejadian-kejadian yang merupakan “event” dan yang mendapat perhatian dari seseorang nampak sebagai masalah (*problem*). Tidak semua peristiwa atau kejadian dalam masyarakat berkembang menjadi problem, barulah jika seseorang mencetuskan idenya atau tanggapan terhadap problem tersebut. Kemudian hal tersebut diperbincangkan bersama oleh orang-orang dalam masyarakat “*public problem*” lalu berkembang pula menjadi masalah bersama yang memerlukan penyelesaian (*public issue*). Oleh karena itu, perumusan kebijakan adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah; dan yang termasuk dalam kegiatan tersebut adalah: bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut, serta siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan (Islamy, 2001:92).

Sejatinya dengan keterlibatan infrastruktur politik di lembaga DPR/DPRD merupakan kondisi representatif dan kondusif untuk menyalurkan aspirasi dan kehendak rakyat; sekaligus sebagai parameter terciptanya dukungan politik untuk menjawab berbagai persoalan di dalam masyarakat secara lebih baik. Dimensi kerakyatan dalam pengontrolan akan memungkinkan DPR/DPRD memberi makna lebih pada nilai-nilai kemasyarakatan seperti misalnya kesetaraan, kebebasan, dan keadilan sosial. Dengan kata lain, dukungan rakyat akan memberi peluang yang lebih besar pada DPR/DPRD untuk merespon perubahan-perubahan dalam masyarakat tentang tata pemerintahan dan pembangunan bangsa. Mekanisme inklusif ini juga akan memberi

gambaran yang lebih jelas tentang penerimaan sosial dalam masyarakat terhadap kinerja DPR/DPRD dan lembaga pemerintahan yang ada.

Keterlibatan berbagai pihak terkait dalam kontrol DPR/DPRD bukan saja akan menambah jumlah pihak yang melakukan kontrol terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik. Kontrol inklusif juga akan memudahkan tugas DPR/DPRD untuk melakukan kontrol di wilayah atau tingkatan yang lebih luas, dengan adanya dukungan lembaga lain DPR/DPRD akan dapat mengawasi program, proyek atau kebijakan tertentu dengan jangkauan yang lebih luas.

Keterlibatan berbagai pihak terkait dalam fungsi kontrol DPR/DPRD akan lebih cepat diketahui masyarakat secara luas. Berbagai bentuk tanggapan masyarakat dan tambahan informasi yang berkaitan dengan proses serta hasil kontrol dapat diketahui dan diintegrasikan dengan segera. Tanggapan dan tambahan informasi masyarakat luas terhadap kontrol DPR/DPRD pada wilayah serta tingkatan tertentu dapat dipergunakan untuk mengevaluasi proses dan manfaat kontrol itu sendiri. Selain itu, umpan balik dan lalu lintas informasi antarpelaku kontrol akan mengatasi persoalan perbedaan akses informasi serta perbedaan interpretasi di antara warga bangsa.

Lebih dari itu, keterlibatan masyarakat secara luas dalam kontrol di DPR/DPRD akan memperkuat dukungan masyarakat. Dukungan masyarakat yang diperoleh dengan melibatkan berbagai pihak terkait dalam sebuah fungsi kontrol akan lebih kuat karena pihak-pihak terkait tersebut juga merupakan pelaku kontrol. Pada gilirannya, kondisi ini akan menjadi "daya gerak kolusif" dalam arti bahwa kinerja kontrol bersama antara DPR/DPRD dengan lembaga-lembaga yang mendukungnya, akan menjadi dasar politik yang kuat bagi DPR/DPRD sebagai lembaga demokrasi formal.

Berbagai keuntungan di atas dapat dinikmati oleh DPR/DPRD karena berbagai hambatan akan dapat diatasi: Pertama, dalam sistem demokrasi perwakilan yang dianut sekarang oleh para anggota DPR/DPRD akan mengalami kesulitan untuk menangkap dinamika kebutuhan dan kepentingan masyarakat pemilihnya selama periode tertentu. Partisipasi masyarakat yang lebih baik, optimal dan bersifat konstruktif akan mengatasi kesenjangan ini. Masyarakat dapat mengajukan keberatan, kecil kontrol sosial atau kontrol masyarakat (*social control*) oleh rakyat terhadap jalannya pemerintahan.

Kedua, selama ini komunikasi politik, terlebih lagi 'korespondensi' antara rakyat dan negara belum optimal, sehingga dalam berbagai peristiwa sering terdapat perbedaan informasi dan interpretasi politik. Komunikasi politik yang kurang optimal, juga sering menyebabkan tegangan antara pemerintah dengan masyarakat, khususnya masyarakat kritis. Hal ini, terjadi antara lain disebabkan adanya perbedaan antara apa yang dipikirkan serta kepentingan rakyat dengan apa yang terjadi dalam proses politik di DPR/DPRD dan pihak eksekutif.

Di sisi lain, Jika dilakukan secara terpisah-pisah identifikasi dan inventarisasi kebutuhan serta kepentingan masyarakat secara menyeluruh akan membutuhkan biaya yang sangat besar. Bahkan dapat saja dianggap sebagai 'tuntutan liar' yang tidak mendapat empati para anggota dewan. Sebaliknya, partisipasi masyarakat melalui kontrol sosial merupakan sesuatu yang bersifat "*genuine*", tanpa rekayasa terutama dalam menterjemahkan kebutuhan serta aspirasi mereka lalu menyampaikannya kepada DPR/DPRD. Namun apa pun yang menjadi tuntutan masyarakat, maka para anggota legislatif di DPR/DPRD harus menjadi penyambung lidah rakyat untuk menggagregasikan kebutuhan dan kepentingan rakyat ke dalam pelembagaan politik yang ada. Kata kuncinya membangun empati publik terhadap kekuasaan dan kepemimpinan. Kekuasaan demokrasi akan diikuti masyarakat karena kewibawaan dan kepercayaan terhadapnya, bukan karena ketakutan terhadapnya atau kekuasaannya (Iskandar, 2015).

Ketiga, selalu ada indikasi yang menunjukkan bahwa anggota DPR/DPRD cenderung mementingkan kepentingan individu atau kelompoknya. Kondisi ini sudah berlangsung lama dan menjadi penyakit yang akut. Akibatnya, kepentingan rakyat seringkali terabaikan; yang ada adalah kepentingan partai dan golongan *vested interested*. Melihat hal tersebut, maka mau tidak mau diperlukan kekuatan penyeimbang dari lembaga masyarakat sipil untuk mewujudkan kontrol yang optimal, khususnya dalam mengaspirasikan kepentingan masyarakat. Terlebih lagi, dalam tatanan demokrasi yang berciri pemilihan langsung rakyat atau masyarakat luas akan menjadi penyeimbang dalam proses politik. Mekanisme *check and balance* akan terjadi di antara tiga pilar yaitu pemerintah, masyarakat sipil dan pasar.

3. Peranan Partai-partai Politik Demokratis

Merujuk pada pendekatan Institusionalisme bahwa studi kebijakan berdasarkan pendekatan

formal terhadap peranan institusi pemerintahan sangat terkait dengan formulasi dan implementasi suatu kebijakan. Dalam hal ini, misalnya tampak dari peranan dewan perwakilan rakyat, eksekutif, badan peradilan dan partai-partai politik sebagai lembaga-lembaga demokrasi formal. Aspek-aspek formal dari institusi-institusi tersebut mencakup: kewenangan hukum, peraturan prosedural, fungsi-fungsi dan kegiatan-kegiatannya.

Apabila keberadaan lembaga-lembaga politik formal sesuai dengan tugas pokok, fungsi, peranan dan kapasitas sebagai “yang membuat/merumuskan kebijakan”, maka lembaga-lembaga sosial politik yang tumbuh di lapisan infrastruktur, seperti LSM/NGO, media massa, asosiasi/ikatan profesi dan komunitas-komunitas masyarakat tertentu, berusaha mempengaruhi proses kebijakan publik, baik menolak ataupun mendukung suatu kebijakan.

Suatu kebijakan publik umumnya hanya memuat garis-garis besar sutau keputusan atau ketetapan pemerintah. Tentu saja dalam pelaksanaannya, tidak dapat begitu saja dijalankan atau diterapkan, karena belum memuat hal-hal yang rinci dan bersifat teknis dari rumusan kebijakan tersebut. Dalam hal ini, maka sering diikuti dengan adanya petunjuk teknis atau petunjuk pelaksanaannya, agar semakin mudah dan jelas rambu-rambunya bagi aparat pelaksana (birokrasi) di lapangan. Bilamana kebijakan tersebut menyangkut pelayanan publik, maka secara eksternal bahwa kebijakan pelayanan publik yang diberikan haruslah memenuhi standar tertentu yang sudah ditetapkan, yang intinya memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Pelayanan terbaik kepada masyarakat tersebut hendaknya memenuhi kriteria kepuasan dan kualitas layanan (sering disebut sebagai pelayanan prima).

Produk keputusan politik dalam suatu negara demokrasi, akan sangat diwarnai oleh peranan aktor-aktor politik sebagai legislator yang menjadi penyambung lidah rakyat. Para aktor politik atau legislator tersebut berjuang dan bekerja di dalam sistem politik melalui keberadaan dan fungsionalisme kepartaian. Budaya politik demokratis dan bersifat partisipatoris menjadi kekuatan politik dari partai-partai politik demokratis yang bekerja, berjuang dan berpikir demi kemajuan masyarakat-bangsa.

Oleh karena itu, dalam era sekarang, tidak kalah pentingnya bagaimana seharusnya partai-partai politik yang demokratis menjalankan kegiatannya, terutama pada saat

mengekspresikan elemen-elemen konflik dan konsensus? Dalam hal ini seorang ilmuwan sosial dan pengamat perkembangan sosial-politik kontemporer yang serius, Andrain (1992) mengemukakan empat hal penting. Pertama, partai-partai tersebut terlibat dalam pendidikan politik. Melalui kegiatan-kegiatan pendidikan politik ini partai-partai membantu meningkatkan kesadaran politik, merangsang pemikiran mengenai berbagai isu, dan mendorong keterlibatan politik.

Kedua, partai-partai politik menghubungkan rakyat dengan pemerintah mereka. Bagi orang-orang yang hidup di dalam masyarakat yang besar, heterogen, pemerintah-pemerintah sering terasa jauh dan impersonal. Meskipun demikian, partai-partai tersebut biasanya menciptakan kontak-kontak yang akrab dengan para pemilih untuk meraih dukungan mereka pada pengumpulan pendapat dan untuk merebut kekuasaan pemerintah. Khususnya pada masa pemilihan dan bahkan dalam masa antara pemilihan-pemilihan, partai-partai tersebut dapat menyampaikan tuntutan-tuntutan dari masing-masing rakyat kepada pemimpin-pemimpin pemerintah. Dengan menciptakan suatu arus komunikasi bebas antara pemerintah dan warga negara, partai-partai menginginkan para pemimpin politik tetap bisa dihubungi oleh masyarakat pemilih mereka.

Ketiga, di dalam suatu demokrasi partai-partai politik berusaha mempertemukan beraneka ragam tuntutan dalam rangka menciptakan suatu kepentingan bersama. Ringkasnya, partai-partai politik mempertemukan, merundingkan, menjembatani pandangan-pandangan yang beraneka ragam, dan karena itu merencanakan kesejahteraan umum.

Keempat, partai-partai yang beroperasi di dalam suatu sistem yang demokratis memainkan suatu pranan kunci di dalam proses rekrutmen politik. Di dalam semua sistem politik, setiap individu saling bersaing untuk memperebutkan kekuasaan. Karena partai-partai bisa merumuskan kesepakatan atas prosedur-prosedur untuk menyeleksi pemimpin-pemimpinnya, partai-partai itu merupakan instrumen yang cocok untuk memperbaharui kepemimpinan pemerintahan dan memberikan pergantian pejabat.

Kelima, partai-partai politik yang demokratis membantu pengelolaan pemerintah. Dalam suatu sistem parlementer, para pemimpin partai atau partai-partai yang dominan di dalam dewan perwakilan menjadi menteri-menteri pemerintah. Dalam suatu sistem presidensial, ketua partai

yang dominan biasanya menjadi kepala pemerintahan.

Dengan demikian, demokrasi dalam sudut pandang politik, dalam arti totalitas implementasi kekuasaan, mengacu pada bagaimana mengejawantahkan demokratisasi dalam kehidupan. Sehingga nilai-nilai ideal (normatif) seperti yang terdapat dalam jiwa demokrasi, menjadi nyata.

Demokrasi memang harus bertumpu pada kekuatan rakyat sebagai pengusung kedaulatan tertinggi. Demokrasi menyediakan tempat yang terhormat bagi aktualisasi hak-hak dasar (hak-hak hidup) dimana hak-hak tersebut harus dijamin dan terjamin eksistensinya oleh negara, melalui penciptaan iklim dan etos masyarakat demokrasi. Di dalam masyarakat demokratik diyakini, bahwa demokrasi adalah sarana pengembangan diri dan otonomi politik. Dengan kondisi itu, dimensi rakyat sebagai individu maupun makhluk sosial-politik yang bebas dan merdeka (*citizen*), bermartabat dan berdaulat, terbuka untuk mengaktualisasikan dirinya dalam spirit kejujuran, kebenaran dan keadilan.

Oleh karena itu, untuk menumbuhkan kehidupan demokrasi meniscayakan sebuah "kerja". Memerlukan proses "belajar" yang simultan, butuh kesabaran dan keuletan dari seluruh anasir bangsa, baik di lapisan infrastruktur maupun suprastruktur politik. Proses "belajar" ini, bukan saja menyangkut kelembagaan politik, yang harus tersedia untuk mendukung interaksi institusi politik. Namun yang tak kalah pentingnya, bahwa interaksi antar-institusi politik itu harus didukung oleh perilaku politik yang demokratis dan egaliter.

Ini berarti, bahwa kinerja politik demokrasi meliputi seperangkat aktivitas dalam mengusahakan dan meraih cita-cita masyarakat politik yang terbaik dan bermakna terkait dengan berbagai matra manusiawi. Siapa pun tidak boleh arogan dan mau menang sendiri, tetapi sama-sama mencari kemenangan akal sehat, kemenangan hati nurani secara bersama-sama demi mewujudkan kemaslahatan.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dalam negara yang demokratis kebijakan publik yang dibuat sejatinya akan mencerminkan aspirasi masyarakat. Sebaliknya, di negara yang belum demokratis dapat saja terjadi distorsi yang menghambat penyaluran aspirasi masyarakat kepada pembuat kebijakan. Perumusan dan pembuatan kebijakan publik yang berlangsung secara demokratis, sangat tergantung dari ada tidaknya "ruang publik", atau "ruang dialog"

dalam proses pembuatan suatu kebijakan. Model ruang publisitas kebijakan publik, pelaksanaannya perlu dikemas secara tepat dalam berbagai bentuk dan aktivitas yang meletakkan posisi warga negara (*citizen*) sebagai sumber utama kekuatan demokratisasi politik.

Sejalan dengan proses demokratisasi dalam sistem politik kita dewasa ini, maka adanya proses *lobby* dan negosiasi, atau tawar-menawar secara politik (*bargaining*), sangat penting dikedepankan, agar setiap keputusan politik yang dihasilkan mencapai suatu kompromi yang bersifat "final dan dianggap merepresentasikan berbagai kepentingan masyarakat secara umum". Dengan demikian, proses kebijakan merupakan proses politis, di mana para partisipan (individu-individu atau kelompok-kelompok di dalam masyarakat) yang terlibat, bersaing untuk 'memenangkan' kompetisi sehingga kepentingannya terakomodasi dalam *design* kebijakan yang dibuat.

Suatu kebijakan semakin mendarat dan mampu menyapa publik secara lengkap, maka tentunya tidak sebatas memberi informasi secara pasif dan searah tentang sosialisasi suatu kebijakan, tapi juga menyediakan ruang berlangsungnya arus informasi, penerangan, klarifikasi dan bahkan konfirmasi mengenai setiap unsur dan variabel sistem nilai yang ada di dalam masyarakat melalui mekanisme dialog-dialog publik yang produktif dan konstruktif antara lain melalui kelembagaan politik formal.

Berdasarkan kepada uraian di atas, maka dapat dikemukakan saran sebagai berikut: Pertama, lembaga-lembaga politik formal seperti DPR/DPRD, tidak saja harus semakin meningkatkan komunikasi politiknya dengan rakyat, akan tetapi hal tersebut perlu didukung dengan upaya yang serius dan sungguh-sungguh untuk menjalin korespondensi pemikiran politik, harapan dan tuntutan rakyat.

Kedua, para legislator di DPR/DPRD hendaknya semakin instensif dalam melakukan aktivitas turun ke bawah untuk membangun interaksi politik dan menyerap aspirasi rakyat, dengan mengembangkan model komunikasi dialogis, dan lebih banyak mendengarkan aspirasi daripada bertindak memberikan pengarahan atau sekadar membangun pencitraan.

Ketiga, lembaga-lembaga politik formal dan pemerintah harus semakin berperan dalam membangun partisipasi masyarakat, melalui upaya yang lebih konkret dalam membangun kedewasaan dan kematangan politik melalui pendidikan politik untuk membangkitkan derajat kesadaran rakyat berpartisipasi secara aktif dan

produktif dalam proses pembuatan kebijakan publik.

REFERENSI

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Anderson, James E. 2003. *Public Policymaking*, Fifth. USA: Houghton Mifflin Company.
- Andrain, Charles F. 1992. *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, (penerjemah Luqman Hakim), Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Bungin, Burhan. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Komunikasi, Ekonomi, dan Kebijakan Publik Serta Ilmu-ilmu Sosisal Lainnya*. Jakarta: Kencana.
- Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative Reforms Comes Of Ages*. New York: Walter The Gruyter.
- Dahl, Robert A. 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya* Jilid I dan II. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dunn, William N. 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, N.J: Englewood Cliffs.
- Evers, Hans-Dieter dan Schiel, Tilman. 1990. *Kelompok-kelompok Strategis: Studi Perbandingan tentang Negara, Birokrasi dan Pembentukan Kelas di Dunia Ketiga*, terjemahan Aan Effendi, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Friedrich, Carl J. 1963. *Man and His Government*. New York: McGraw-Hill.
- Gould, Carol C. 1993. *Demokrasi Ditinjau Kembali*, judul asli: *Rethinking Democracy*, penerjemah Samodra Wibawa. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Indria Samego. *Reformasi Birokrasi dan Aplikasinya dalam Pembentukan Masyarakat Madani*, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana STIA Bagasasi. Tahun 1997.
- Iskandar, Dadi J. *Retrospeksi Demokrasi Empiris*. artikel di Skm. *Medikom*, edisi 13 Mei 2012.
- , *Demokrasi yang Maju*, artikel di harian *Tribun Jabar*, edisi 2 Februari 2012).
- , "Selamat Hari Otonomi Politik", artikel di harian *Pikiran Rakyat*, edisi 9 Juli 2014.
- , "Membangun Empati Publik", artikel opini di *Harian Pikiran Rakyat*, edisi 2 Februari 2015.
- Islamy, Irfan, M. 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Leach, R. and Percy-Smith, J. 2001. *Local Governance in Britain*, Houndmills: Palgrave.
- Lippman, Walter. 1999. *Filsafat Publik*, terjemahan dan kata pengantar A. Rachman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mardiasmo. 2002. *Perpajakan* (Edisi Revisi), Yogyakarta: ANDI.
- Organsky, Jfr. 1983. *Beberapa Aspek Pembangunan Politik*, Jakarta: CV Rajawali.
- Permana, Setia. 2003. *Politik Indonesia Konspirasi Elite dan Perlawanan Rakyat*. Bandung: CEPLAS.
- Pye, Lucian W. 1983. *Konsep Pembangunan Politik*, Jakarta: CV Rajawali.
- Rush, Michael & Althoff, Phillip. 1990. *Pengantar Sosiologi Politik*, alih bahasa Kartini Kartono. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ruswita, Atang. 1995. *Bunga Rampai Pemberdayaan Masyarakat Jawa Barat*. Bandung.
- Sastropetro, Santoso. 1988. *Partisipasi, Komunikasi Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Alumni.
- Siagian, Sondang P. 1985. *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung.
- Soekanto, Soejono. 1983. *Pribadi dan Masyarakat (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Bandung: Alumni.
- Soenarko. 2003. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*, Cetakan Kedua, Jakarta: Airlangga University Press.
- Sjaifudian, Hetifah. 2002. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Bandung: The Ford Foundation dan Bandung Advisory Group.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik* Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) bekerjasama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.
- Wahab, Solihin Abdul. 200. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Edisi Kedua), Jakarta: Bumi Aksara.

Widjaja, Albert, 1976, "*Kontrol dalam Administrasi dari Partisipasi sampai Korupsi*", dalam Partisipasi Dalam Administrasi, Jakarta: Jurnal Prisma No. 10 Jakarta: LP3ES.

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance, Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.