

META SINTESIS TERHADAP MEKANISME PARTISIPASI PUBLIK PADA KEBIJAKAN YANG BERKAITAN DENGAN KESEJAHTERAAN SOSIAL DI BEBERAPA DAERAH DI INDONESIA

Pratiwi, S. Sos

Staff Kajian Manajemen Kebijakan dan Pelayanan Otomasi Administrasi

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara

Jl. Kiara Payung, Sumedang

Telp. (022) 7790044, Fax (022) 7790055

Email : pratiwisaja@gmail.com

Meta-synthesis of the Mechanism of Public Participation in Policy-Related Social Welfare in Some Regions in Indonesia

The reflection of public interest in policy making is absolutely needed because there is no any system or mechanism to guarantee the apparatus integrity and quality yet. Using qualitative method and meta-systesis analysis, this article have elaborated character of public in Indonesia in public participation, the mechanism and the successful conditions of public participation. Three kinds of research have been used as meta-syntesis objects and this research has concluded that there are seven conditions of successful public participation such us the existence of intellectual organic actor; participation media; media literated society; the role of three other actors such as tecnocrat, bereucrat and public; legal saction, and government guarantee for susceptible groups.

Key words: public participation, public policy and succesful conditions.

*"Full participation in government and society has been a basic right of the country
symbolizing the full citizenship and equal protection of all "*

~ Charles Rangel ~

A. PENDAHULUAN

Membahas kebijakan sosial tidak lepas dari dua istilah yakni kebijakan publik dan tujuan sosial. Kebijakan publik merupakan regulasi legal terkait urusan publik atau konstituen di sebuah negara. Tujuan sosial secara general didefinisikan sebagai pencapaian bidang sosial yang berkaitan dengan hal-hal kesejahteraan masyarakat yang hanya dapat dipenuhi secara kolektif. Bidang-bidang sosial tersebut antara lain pelayanan publik, konsumsi masal,

pendidikan dan kesehatan. Maka kemudian dalam kebijakan sosial dapat disimpulkan sebagai bentuk regulasi pemerintah yang dibuat dengan proses persetujuan kolektif dan bertujuan untuk mencapai hasil berupa kesejahteraan sosial.¹

Pelbagai aktor terlibat dalam penyusunan kebijakan sosial antara lain

¹ Hasil penafsiran terhadap pandangan Paul Spicker (1995) : *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall. Hlm 5

elit pada segmen birokrat dan politisi, dan rakyat sebagai konstituen. Pada pengalaman di banyak negara, aktor-aktor tersebut memiliki penguatan peran yang berbeda pada masing-masing mazhab. Secara universal, dikenal dua mazhab penyusunan kebijakan publik yakni mazhab kontinental dan mazhab anglo-saxon. Mazhab kontinental memandang kebijakan sebagai produk hukum yang dibuat oleh pemerintah dan rakyat lebih berperan sebagai penerima produk yang tidak terlibat secara aktif dalam penyusunannya. Keberadaan publik cukup diwakili oleh parlemen.² Mazhab ini banyak dianut oleh negara-negara Eropa Barat seperti Jerman, Prancis, Belanda dan sekitarnya. Kesuksesan kebijakan-kebijakan mazhab ini terdapat pada satu kunci yakni aparatur yang berkualitas, berintegritas yang tidak terpengaruh pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat impersonal dan politis.

Sementara *Anglo-saxonist* meyakini bahwa partisipasi publik –yang tidak hanya terhenti pada saat pemilu usai– melekat dalam pembuatan kebijakan. Dengan demikian, wakil rakyat tidak bisa mendiktekan kepentingannya atas nama ‘kepentingan rakyat’.³ Prinsip egalitarian sangat kental dalam kontrol pada tiap tahapan pembuatan kebijakan. Mazhab ini menjadi arus utama kebijakan publik di Inggris dan Amerika Serikat. Kesuksesan mazhab ini ada pada prasyarat prinsip egalitarian yang

diterapkan dengan kesadaran kritis warga dan kepastian dan jaminan hukum bagi semua warga.

Pada konteks Indonesia, lantaran pengaruh kolonial Belanda yang kuat maka mazhab kontinental sangat berpengaruh dalam pembuatan kebijakan-kebijakan publik yang ada. Hal ini termanifestasi dalam Pasal 96 (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa *Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan*. Ini artinya bahwa negara tidak wajib melibatkan masyarakat dalam penyusunan perundangan dan turunannya atau dengan kata lain perundangan merupakan produk yang bersumber dari elit pemerintah. Meski demikian, mazhab kontinentalis yang menjadi arus utama di Indonesia tidak diimbangi dengan aparatur yang berkualitas dan berintegritas seperti halnya di negara-negara Eropa Barat. Tidak jarang, kebijakan sosial yang disusun kerap mengalami kegagalan dan justru kontraproduktif. Sebut saja beberapa perundangan yang mengatur minyak dan gas, jaminan sosial, kebijakan mengenai ujian nasional, dan lain-lain.

Kebijakan yang kontraproduktif salah satunya disebabkan oleh rendahnya integritas aparatur. Di Indonesia, integritas aparatur diragukan. Keraguan ini muncul tatkala Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) melakukan penelitian terhadap 118 Kementerian/ Lembaga di level

² DR. Riant Nugroho (2009) : *Public Policy, Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo. Hlm. 31.

³ *Ibid*, Hlm. 33.

pusat dengan menguji permintaan transparansi anggaran PAGU 2011 dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi pemerintah 2010, hasilnya 54, 2 % tidak menyediakan informasi yang diminta.⁴ Di sisi lain, publik kian skeptis. Skeptisisme ini ditunjukkan dalam survei Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada 2012. Survei bertajuk Survei Integritas Publik itu meneliti di seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Mereka mensurvei 498 unit layanan yang tersebar di 20 instansi pusat, 5 lembaga vertikal, dan 60 pemerintah daerah. Survei itu melibatkan jumlah responden pengguna layanan sebanyak 15 ribu orang. Terdiri dari 1.200 responden di tingkat pusat, 8.160 responden di tingkat instansi vertikal, dan 5.640 responden di tingkat pemerintah daerah. Tidak jauh dari hasil survei sebelumnya, survei ini mengungkapkan bahwa praktik suap dianggap umum terjadi oleh pengguna layanan di daerah sebanyak 43,2% dan dari yang menganggap umum terjadi, 47% responden mengakui memberikan imbalan pada saat awal. Selain itu, sebanyak 60% responden menyatakan mereka tidak melihat adanya kampanye anti korupsi di unit layanan yang mereka datangi.⁵

Jika kembali pada tujuan kebijakan sosial yakni kesejahteraan sosial yang diperoleh secara kolektif maka dengan

kondisi aparaturnya yang belum berintegritas, partisipasi publik –tanpa perwakilan- mutlak diperlukan. Perihal partisipasi publik dalam kebijakan pembangunan sosial, Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah telah mengamanatkan mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Namun, pada praktek di lapangan, pengesahan hasil musrenbang yang ditetapkan oleh DPRD tidak jarang tidak sesuai usulan dan penuh faktor politis lantas disahkan tanpa diskursus publik. Maka mekanisme kontrol oleh publik dan kontrol terhadap publik dalam hal ini diperlukan untuk menghasilkan kebijakan sosial yang kontekstual. Tantangan selanjutnya adalah mengukur kesadaran kritis dan kesiapan masyarakat Indonesia untuk berpartisipasi dalam seluruh proses kebijakan sosial kemudian menemukan mekanisme-mekanisme partisipasi publik yang sesuai dengan jenis kebijakan sosial dan karakter masyarakat Indonesia saat ini.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan beberapa tantangan pada pendahuluan yang telah diungkapkan, maka penelitian ini bermaksud menjawab satu rumusan masalah yakni, ditinjau dari beberapa pengalaman terbaik tentang partisipasi publik di beberapa daerah di Indonesia, bagaimana mekanisme partisipasi publik yang layak diterapkan secara komprehensif dalam konteks Indonesia ?

⁴ Seknasfitra.go.id dari Budi Prayitno (2012) : Menguji Komitmen Bada Publik dalam Pelaksanaan UU 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam Konteks Akuntabilitas Pemerintahan : Studi Kasus pada Komisi Informasi Provinsi Jawa Tengah, dalam Jurnal Wacana Kinerja Vol. 15 No. 1 Juni 2012. Hlm. 82.

⁵ www.acch.kpk.go.id yang diakses pada tanggal 5 Mei 2013.

C. METODOLOGI

Basis varian metodologi dari penelitian ini adalah kualitatif. Metode penelitian kualitatif merupakan teknis penggalan data dengan menggali pemaknaan akan nilai-nilai yang dipahami oleh subjek penelitian tentang sebuah fenomena. Instrumen utama dalam penelitian ini adalah sumber tertulis kajian-kajian sebelumnya tentang kasus-kasus keberhasilan partisipasi publik di Indonesia. Hasil-hasil penelitian tersebut akan dianalisis dengan meta-sintesis sehingga didapatkan kesimpulan yang komprehensif tentang mekanisme partisipasi publik yang kontekstual dengan kondisi Indonesia. Meta-sintesis merupakan metode analisis dari beberapa penelitian kualitatif untuk memberikan pemahaman baru dan rekomendasi komprehensif mengenai fenomena-fenomena kebijakan publik.⁶ Sebab, penelitian tunggal tidak cukup untuk memberikan asupan komprehensif bagi perbaikan kebijakan.

Dalam melakukan meta-sintesis (sintesis data kualitatif) terdapat 2 (dua) pendekatan, yakni meta-agregasi (*meta-aggregation*) dan meta-etnografi (*meta-ethnography*).⁷ Pada meta-agregasi, sintesis bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian (*review question*) dengan cara merangkum berbagai hasil

penelitian (*summarizing*). Sementara, meta-etnografi, sintesis bertujuan untuk menemukan pemahaman baru atau mengembangkan teori baru dalam rangka melengkapi teori yang sudah ada.⁸ Maka meta-sintesis ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai sebuah fenomena sosial terutama studi praktis tentang kebijakan publik.

Systematic review kualitatif mencakup langkah-langkah sebagai berikut :⁹

- 1) Memformulasikan Pertanyaan penelitian (*formulating the review question*)
- 2) Melakukan pencarian literatur *systematic review* (*conducting a systematic literature search*)
- 3) Melakukan skrining dan seleksi artikel penelitian yang cocok (*screening and selecting appropriate research articles*)
- 4) Melakukan analisis dan sintesis temuan-temuan kualitatif (*analyzing and synthesizing qualitative findings*)
- 5) Memberlakukan kendali mutu (*maintaining quality control*)
- 6) Menyusun laporan akhir (*presenting findings*)

Sejumlah kasus partisipasi publik di sejumlah daerah di Indonesia seperti penguatan pranata lokal di Lombok Utara; perencanaan pembangunan partisipatif di Sanur, Bali; dan Program Pengembangan Kecamatan dipilih karena pada kasus-kasus tersebut memiliki kesamaan antara lain relasi

⁶ Siswanto (2010) : *Systhematic Review sebagai Metode Penelitian untuk Mensintesis Hasil-Hasil Penelitian* (Sebuah Pengantar) dalam Buletin Penelitian Sistem Kesehatan – Vol 13 No. 4 Oktober 2010 Hlm. 326-333.

⁷ S. Lewin (2008). *Methods to Synthesise Qualitative Evidence Alongside a Cochrane Intervention Review*. London : London School of Hygiene and Tropical Medicine.

⁸ Ibid, Siswanto.

⁹ Francis C & Baldesari (2006): *Systhematic Reviews of Qualitative Literature*. Oxford : UK Cochrane Centre.

kuasa antaraktor yang dinamis serta kuatnya pelibatan kelompok rentan seperti kelompok miskin dan perempuan.

D. LANDASAN PEMIKIRAN

Saat ini konstelasi perkembangan perekonomian dan pembangunan di dunia menuntut penghindaran salah investasi, pelayanan investasi yang cepat dan mudah, serta pencegahan korupsi. Tuntutan-tuntutan tersebut dapat dipenuhi tatkala pemerintahan di sebuah negara memiliki integritas yang tinggi. Pemerintahan dengan integrasi yang tinggi inilah yang kemudian diterjemahkan oleh UNDP dengan kesembilan prinsip pemerintahan yang baik yang salah satunya adalah partisipasi publik. Adapun partisipasi dalam bingkai UNDP dipahami sebagai hak-hak setiap warga negara yang dijamin dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung atau melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.¹⁰ Partisipasi dapat dibangun dengan dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

Sementara itu, Bappenas melalui Dokumen Kebijakan Nasional tentang Tata Pemerintahan yang Baik juga menempatkan partisipasi masyarakat dalam prasyarat krusial pemerintahan yang baik. Oleh tim yang dipimpin Kepala Bappenas tersebut, partisipasi didefinisikan sebagai keikutsertaan masyarakat yang berkepentingan dalam proses perumusan dan/ atau

pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukan untuk masyarakat.

Dari pemahaman pemerintahan yang baik sebagaimana diyakini Bappenas dan UNDP diatas maka dapat diterjemahkan bahwa terdapat tiga unsur partisipasi publik dalam pemerintahan yang baik yakni 1) Jaminan perlindungan legal dari negara pada bentuk keikutsertaan warga dalam proses kebijakan. Dalam hal ini dapat berupa peraturan tertulis, 2) Institusi publik yang menjadi mediator dalam dinamika partisipasi publik, 3) Kesadaran warga negara sebagai individu untuk memperjuangkan kepentingan bersama di ranah formal.

Ketiga unsur partisipasi publik diatas sudah diciptakan oleh pemerintah pusat. Hadirnya Mahkamah Konstitusi sebagai institusi yang mengakomodir suara publik dalam uji kebijakan menjadi salah satu perwujudan negara dalam fasilitasi hak warga. Namun demikian, dalam prakteknya tidak semua suara publik terakomodasi dalam institusi tersebut, karena pada hanya aktor-aktor tertentu yang bergerak dalam uji kebijakan, sehingga kolektivitas yang menjadi ciri kebijakan publik kurang teridentifikasi. Maka, demokrasi yang diperluas perlu untuk mengekspansi partisipasi publik. Mark Warren dalam jurnal *American Political Science Review* yang berjudul *Democratic Theory and Self-Transformation* (1992) menjelaskan bentuk demokrasi yang diperluas atau *expansive democracy* sebagai berikut :

Expansive democracy is characterized by increased participation, either by means of

¹⁰ Op. Cit Riant Nugroho hlm. 353.

through strong linkages between citizens and broadscale institutions, by pushing democracy beyond traditional political spheres, and by relating decision making to the persons who are affected

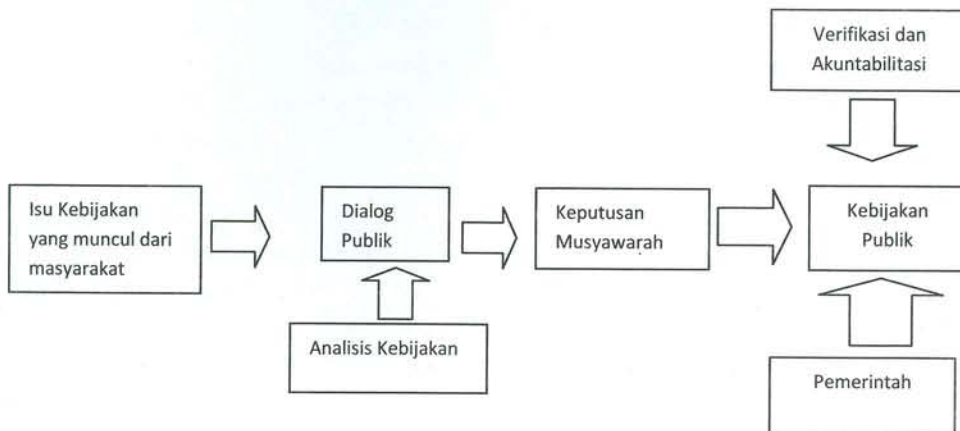
Definisi tersebut kian menegaskan bahwa institusi publik diperlukan untuk menjamin jejaring partisipasi publik dalam proses-proses kebijakan. Partisipasi publik diperlukan agar warga memiliki kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh aparatur negara. Sebab, jika kembali pada pengertian governance adalah pengendalian yang baik agar cara yang digunakan pemerintah sesuai dengan kehendak publik.¹¹

Pencerminan kehendak publik dalam setiap proses kebijakan publik ini dalam bahasa Maarten Hajer dan Henderik Wagenaar disebut *deliberative policy analysis*.¹² Istilah tersebut didapatkan dari beberapa keberhasilan praktek kebijakan yang tidak hanya dirumuskan oleh para teknokrat namun juga pihak yang terlibat secara langsung. Dalam rumusan kebijakan deliberatif, terdapat tiga aktor dalam penyusunannya yakni 1) Teknokrat yang berfungsi sebagai fasilitator agar masyarakat menggali suaranya sendiri terkait kebijakan yang dirumuskan. 2) Pemerintah dalam hal ini birokrat dan anggota legislatif sebagai legalisator dan eksekutor kehendak publik yang telah dirumuskan dan diverifikasi oleh teknokrat terhadap publik sebagai

konstituen dan 3) Publik sebagai pengambil keputusan dan pengontrol utama, dalam hal ini setiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi. Sementara mekanisme dari perumusan kehendak publik oleh ketiga aktor diatas adalah sebagai berikut:

¹¹ Ibid, Riant Nugroho hlm. 359.

¹² Marteen Hajer dan Henderik Wagenaar (2003), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.



Permasalahan kebijakan umumnya muncul dari prioritas program pembangunan yang dirumuskan pemerintah atau isu yang secara kasuistik muncul di tengah publik. Permasalahan tersebut menjadi isu ketika kebijakan yang ada tidak sesuai dengan kehendak publik. Lantas, melalui dialog publik yang difasilitasi oleh teknokrat dengan didahului analisis kebijakan, keputusan dari musyawarah tercetuskan. Keputusan musyawarah tersebutlah yang seharusnya menjadi landasan prinsip bagi penyusunan kebijakan publik. Setelah kebijakan disusun oleh legalisator maka dilakukan kembali verifikasi dan akuntabilitasi ke masyarakat untuk menilai pencerminannya terhadap kehendak publik. Pemerintah pun memiliki kewajiban untuk melaksanakan dan mengeksekusi hasil verifikasi kebijakan.

Teori yang dikemukakan oleh Hajet dan Wagenaar diatas masih memiliki tantangan tentang mekanisme partisipasi pada jumlah keseluruhan warga negara yang tidak mungkin diproses satu persatu kehendaknya. Jalan

tengah yang dapat ditempuh dari tantangan ini yakni dengan meningkatkan kesiapan masyarakat dalam mennggunakan bentuk-bentuk teknologi informasi dan komunikasi dalam menyalurkan kehendaknya, yang selanjutnya adalah tugas teknokrat untuk mengolah seluruh kehendak publik dengan instrumen pengumpulan kehendak publik yang sudah disusun.

E. HASIL PENELITIAN

1. Perekat Ombara : Penguatan Pranata Lokal di Lombok Utara ¹³

Perekat Ombara dibentuk atas inisiatif beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang berfokus pada penanganan masalah kelautan di daerah yang berbeda-beda di Lombok Utara pada awalnya. LSM tersebut antara lain YKPR, JKPSM, YPMP, Yayasan PUGAR, dan YAMI. Mulanya, Perekat Ombara hanya menyelenggarakan kegiatan konservasi tanaman kethak dan pengorganisasian masyarakat di dua

¹³ Hetifah S. J Sumarto (2009), *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia. Hlm 196

desa. Setelah dua tahun organisasi ini berdiri, 25 desa lintas kabupaten telah berhasil di organisasi.

Selama masa pendampingan konservasi kelautan oleh LSM-LSM tersebut, para fasilitator menemukan permasalahan-permasalahan sampingan yang dihadapi warga salah satunya adalah pengambilan keputusan oleh para elit desa yang tidak melibatkan warga. Hal yang dilakukan organisasi yang berdiri pada 1998 ini adalah mengadakan pertemuan warga dengan bahasan pada pengembangan kerajinan rakyat yang ramah lingkungan. Warga yang berpartisipasi dalam pertemuan tersebut antara lain adalah Kecamatan Pemenang, Tanjung, Gangga. Keenam kecamatan tersebut memiliki kesamaan nilai lokal dan historis karena berada pada wilayah kuasa masa lalu yang sama yakni Kerajaan Bayan. Diskusi pada pertemuan-pertemuan selanjutnya adalah berkisar mengenai pengenangan kejayaan adat di masa lalu, sehingga nilai yang terinternalisasi dalam diri masyarakat ini meningkatkan antusiasme masyarakat yang berpartisipasi dalam pertemuan terbuka. Namun demikian, hingga pada pertemuan kedelapan, pembahasan masih didominasi oleh para elit desa, warga hanya menjadi penonton.

Maka kemudian pada pertemuan kesembilan, berdasarkan usulan dari para LSM yang bergabung dan tokoh masyarakat, maka kemudian terdapat perubahan format dengan melibatkan para warga. Setelah seluruh anggota masyarakat diundang dan dilibatkan dalam pertemuan dengan menduduki

tempat yang sama bersama elit desa dan adat, pembahasan yang berfokus pada romantisme adat bergeser menjadi penjangkaran aspirasi masyarakat tentang sistem dan kebijakan-kebijakan di pemerintah daerah. Pada pertemuan tersebut diperkenalkan beberapa model analisis perencanaan seperti PRA dan SWOT untuk membuka wawasan masyarakat tentang perancangan pembangunan di tingkat desa.

Hasil yang dicapai setelah pertemuan kesembilan adalah kesepakatan untuk menghidupkan kembali pranata desa sebelumnya yang disebut dengan Majelis Krame Desa yang berfungsi sebagai bagian eksekutif kelurahan yang berada diatas pemusungan atau lembaga adat yang berisi pemangku adat. Maka, kehadiran Perekat Ombara ini dapat menumbuhkan kepercayaan diri dan kesadaran warga dalam partisipasi pembangunan, menguatkan komunikasi antarwarga, serta dapat mengubah pola partisipasi dari elit desa yang mendominasi, kini setelah adanya Perekat Ombara tersebut seluruh warga dapat berpartisipasi.

2. Perencanaan Pembangunan Partisipatif di Sanur, Bali

Kolaborasi partisipasi pertama kali dimulai oleh inisiasi sejumlah pihak untuk memperbaiki sektor pariwisata di daerah sekitar Sanur, Bali. Manifestasi gerakan yang disusun ini pada akhirnya mengarah pada gerakan pelestarian lingkungan di sekitar Pantai Sanur, Bali. Pihak-pihak yang memiliki inisiasi dalam memperbaiki sektor wisata ini

antara lain kelompok ekspatriat, LSM, pihak desa adat, desa dinas, kelompok padeande dan kelompok pemuda.

Mulanya, beberapa LSM dan beberapa pihak dari hotel mengkaji perbaikan sektor wisata karena sejak akhir dekade 1980an kunjungan wisata ke Pantai Sanur mengalami penurunan lantaran menurunnya kualitas kebersihan dan keterawatan lingkungan di sekitarnya. Maka kemudian beberapa LSM melakukan komunikasi dengan pola-pola egaliter seperti menggunakan kearifan lokal dan bahasa setempat dan memposisikan sebagai pihak yang memiliki kepentingan yang sama terhadap kemajuan Pantai Sanur. Komunikasi dilakukan terhadap beberapa desa adat mengenai keberadaan masyarakat setempat di tengah perkembangan dan permasalahan lingkungan dari sektor pariwisata di Bali.

Turunya kunjungan wisata membawa konsekuensi bagi turunya penerimaan pendapatan masyarakat. Sesuai dengan kajian keunggulan dan kelemahan, SWOT, pilihan mengarah untuk menggunakan kebijakan partisipatif dalam merevitalisasi kawasan Sanur karena adanya potensi untuk bekerja sama dan karena merupakan perwujudan dari hak azasi dalam iklim politik yang demokratis. Maka kemudian masyarakat setempat yang terdiri dan gabungan beberapa pihak seperti hotel, ekspatriat, masyarakat adat dan pemerintah kabupaten berinisiatif melakukan perbaikan-perbaikan. Lalu terbentuklah Gerakan Pembangunan Sanur Bersama,

dan berusaha untuk memulihkan kembali daya tarik Sanur.¹⁴ Gerakan ini berkembang dan dibentuklah Forum Pemerhati Sanur (1997) yang diprakarsai tokoh-tokoh masyarakat dan pemuka agama dengan pesertanya adalah pengusaha, LSM, ilmuwan dan pemerintah. Pembahasan dan pengelolaan Sanur dibahas bersama dalam forum.

Penelitian dilaksanakan pada tiga lokus yakni tiga desa di kawasan Sanur; Sanur Kaja; Kelurahan Sanur, dan Sanur Kauh. Sedang revitalisasinya dibatasi pada aspek fisik lingkungan Sanur dan perencanaan dibatasi pada aspek fisik lingkungannya.

Penelitian dilakukan dengan mengkaji proses perencanaan partisipatif dalam revitalisasi kawasan pariwisata Sanur dan hasil revitalisasi kawasan pariwisata Sanur. Dari hasil penelitian dilapangan dan sebagai hasil analisis serta pembahasan dan aspek-aspek pengetahuan, sikap dan perilaku diperoleh bukti bahwa masyarakat Sanur memahami bahwa kawasan Sanur menurun keadaannya yang membawa akibat adanya penurunan pendapatan. Masyarakat pun mengetahui penyebab-penyebab dan menyadari bahwa perbaikan-perbaikan perlu dilakukan.

Perencanaan partisipatif telah berhasil merumuskan masalah-masalah yang perlu diatasi dan pemecahan serta cara-cara pelaksanaannya. Beberapa yang dapat disebutkan sebagai hasil

¹⁴ Wahyuningsih Herbowo (2001) *Revitalisasi Kawasan Pariwisata Melalui Pendekatan Perencanaan Partisipatif*. Jakarta : Universitas Indonesia. Thesis tidak dipublikasikan.

revitalisasi adalah, meningkatnya kepatuhan pada peraturan perundangan menyangkut pembangunan dan pelestarian lingkungan, adanya penertiban bagian-bagian bangunan yang disesuaikan dengan ketentuan tata ruang, adanya peningkatan kebersihan, dan keamanan.

Hasil revitalisasi yang signifikan adalah Kawasan Pantai Matahari Terbit, yang penting adalah adanya peningkatan jumlah wisatawan yang datang. Hasil penelitian tersebut mengungkap dua keberhasilan program antara lain; 1) Proses perencanaan partisipatif dalam revitalisasi dilakukan melalui forum dengan melibatkan seluruh stakeholder. 2) Hasil revitalisasi, telah meningkatkan daya tarik Sanur, dengan membaiknya kualitas lingkungan kawasan pariwisata Sanur dan fasilitas pelayanan pariwisatanya serta telah meningkatkan kunjungan wisatawan.¹⁵

Penelitian ini juga mengungkap hal-hal krusial yang menjadi faktor pendukung kesuksesan partisipasi masyarakat antara lain; 1) Adanya aktor intelektual organik yang menggerakkan semua stakeholder dengan menekankan pentingnya partisipasi publik untuk peningkatan kesejahteraan bersama 2) Keberhasilan partisipasi sangat tergantung pada produktifitas dialog interaktif antara semua stakeholder, sehingga disarankan agar lebih efektif, wadah kelembagaan partisipatif dikembangkan terus dengan kelompok yang besarnya beranggotakan sekitar 20

stakeholder. 3) Keberhasilan partisipasi juga sangat bergantung pada kemampuan stakeholder untuk berdialog, karena itu masyarakat perlu terus diberdayakan dan ditingkatkan kemampuannya, dengan meneruskan penyelenggaraan kursus-kursus, penyuluhan, serta pembinaan tentang perencanaan partisipatif. 4) Adanya kejelasan peran masing-masing stakeholder termasuk hak dan tanggung jawabnya dalam partisipasi.

3. Program Pengembangan Kecamatan

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan suatu usaha Pemerintah Indonesia dalam hal ini pemerintah pusat untuk mengurangi kemiskinan masyarakat di perdesaan. PPK yang dilaksanakan pada 2002 menyediakan dana bantuan sekitar 350 juta hingga satu milyar rupiah secara langsung kepada kecamatan-kecamatan dan desa-desa untuk membangun prasarana dan meningkatkan kegiatan sosial dan ekonomi berskala kecil.¹⁶

PPK dimulai pada tahun 1998, pada saat terjadinya perubahan yang sangat besar di bidang politik dan krisis keuangan di Indonesia. Krisis ekonomi telah menghancurkan kemajuan dalam penanggulangan kemiskinan dan menyebabkan jutaan orang miskin di perdesaan terpuruk dibawah garis kemiskinan. Demonstrasi dan kerusuhan massal mengguncang negara ini dan merupakan awal jatuhnya pemerintahan Presiden Soeharto setelah 32 tahun

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Departemen Dalam Negeri (2002) Laporan Akhir Program Pengembangan Kecamatan Tahap I.

berkuasa. Namun perubahan kepemimpinan ini tidak memecahkan tantangan pembangunan yang harus dihadapi negara ini. Pemerintahan otoriter selama tiga dekade telah meruntuhkan kemampuan lokal dan membuat batasan-batasan terhadap organisasi kemasyarakatan lokal. Masyarakat kian skeptis dengan program-program pemerintah.

Dengan digalangi oleh Bank Dunia, PPK berkembang di tengah-tengah masa transisi politik dan proses desentralisasi di Indonesia. PPK telah menjadi bagian terpenting dari tanggapan pemerintah untuk memperbaiki kinerja pemerintahan lokal dan desentralisasi di Indonesia. Bahkan dalam kebijakannya, pemerintah turut memprakarsai desain PPK sebagai landasan strategi pengentasan kemiskinan nasional.

Tujuan dari PPK adalah:

- 1) Mengurangi kemiskinan dengan cara meningkatkan pendapatan desa,
- 2) Memperkuat pemerintahan lokal dan kelembagaan masyarakat,
- 3) Meningkatkan pemerintahan yang baik.

Sedangkan prinsip-prinsip Utama PPK adalah;

- 1) Transparansi/keterbukaan;
- 2) Keberlanjutan;
- 3) Kesederhanaan;
- 4) Kompetisi untuk Dana.

PPK pertama kali dimulai di 501 kecamatan di 20 provinsi di seluruh Indonesia. Pada pelaksanaan tahun ketiga kegiatan (2001-2002), PPK hampir melipatgandakan cakupannya di 986 kecamatan, 22 provinsi dan menjangkau

sekitar 35 juta masyarakat Indonesia. PPK hadir di satu dari empat desa di Indonesia. Siklus kegiatan PPK dimulai dengan proses sosialisasi dan perencanaan di tingkat dusun, desa dan kecamatan selama empat sampai dengan enam bulan. Dalam pertemuan yang terbuka untuk umum, masyarakat desa menentukan maksimum dua usulan desa untuk diajukan dalam pertemuan putaran terakhir untuk pengambilan keputusan di tingkat kecamatan; dari kedua usulan tadi, salah satunya harus merupakan usulan kelompok perempuan. Dalam pertemuan di kecamatan, para wakil desa memilih usulan yang layak untuk didanai dengan alokasi dana PPK untuk kecamatan. Tahap berikutnya, diadakan pemilihan tim pelaksana dan pemantauan desa, bantuan teknis, dan unit pengelola keuangan tingkat-kecamatan untuk melaksanakan kegiatan desa yang terdiri dari berbagai kegiatan prasarana, pinjaman ekonomi maupun kegiatan sosial.

Bertindak sebagai pelaksana kegiatan adalah Departemen Dalam Negeri. Tim Koordinasi yang terdiri dari berbagai departemen pemerintah, juga membantu PPK di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten. Tim yang lebih besar yang terdiri dari konsultan melakukan pengaturan dan pelaksanaan program di berbagai tingkatan.

Tujuan PPK selain untuk lebih memberdayakan masyarakat juga memberikan jasa dan hasil yang berkualitas tinggi, hemat dalam pembiayaan, dan berkesinambungan. Dari tahun 1998 sampai 2002, PPK sudah

mendanai 50.000 kegiatan yang terdiri dari kegiatan prasarana, ekonomi dan sosial di seluruh Indonesia dengan nilai 1,6 triliun rupiah (sekitar USD 178 juta). Tujuh puluh enam persen dana ini disalurkan untuk kegiatan prasarana, 23% untuk kegiatan ekonomi sedangkan sisa satu persen untuk kegiatan pendidikan dan kesehatan (khususnya sekolah dan dan poliklinik desa). Pada tahun 2002, PPK sudah mencapai atau bahkan melampaui semua target kinerja seperti yang ditentukan dalam Perjanjian Pinjaman Bank Dunia, kecuali kinerja yang ditargetkan untuk kegiatan pinjaman ekonomi.

Pada aspek pembangunan prasarana desa, dana PPK dipakai untuk mendanai 31.000 kegiatan prasarana desa seperti jalan, jembatan, air bersih, MCK, jaringan irigasi, pasar dan fasilitas umum lainnya. Dengan demikian keuntungan yang didapat dari investasi desa dalam pengentasan kemiskinan juga sangat besar. Pada tahun Pertama, Kedua dan Ketiga, diperkirakan sekitar 1,4 juta, 2,3 juta dan 2,8 juta masyarakat desa mendapat keuntungan dari pekerjaan jangka-pendek pada saat pengerjaan konstruksi prasarana PPK yang membutuhkan tenaga kerja-intensif. Dari pembangunan prasarana desa ini dapat dihipunkan 25 juta hari orang kerja. Mayoritas para pekerja (70%) berasal dari segmentasi masyarakat miskin seperti yang ditunjukkan melalui penilaian tingkat kesejahteraan desa. Masyarakat melaporkan banyak keuntungan yang didapatkan dari kegiatan prasarana antara lain: meningkatkan akses ke desa tetangga,

pasar, sekolah, fasilitas kesehatan; menghemat biaya perjalanan dan transportasi; meningkatkan kesempatan untuk membuka usaha dan kegiatan ekonomi; meningkatkan kualitas air dan mempermudah akses menuju sumber air dan meningkatkan kondisi kesehatan.

Ditinjau dari segi pembiayaan maka prasarana PPK lebih efektif dibandingkan program pemerintah lainnya dengan kualitas yang tetap dijaga. Hasil evaluasi eksternal menunjukkan bahwa prasarana PPK lebih murah 23 persen dibandingkan dengan prasarana sejenis yang didanai oleh pemerintah. Walaupun desa-desa yang berpartisipasi adalah desa miskin, namun masyarakat mau secara sukarela berswadaya dalam bentuk uang dan bentuk-bentuk lainnya yang sangat nyata, rata-rata sekitar 17 persen dari total dana kegiatan; variasi seputar angka ini juga sangat tinggi dan bahkan di beberapa lokasi, swadaya masyarakat ada yang sama atau melampaui jumlah total dana yang diterima dari kegiatan. Kegiatan ekonomi. Duapuluh tiga persen dana PPK (Rp. 353 juta atau USD 39 juta) telah disalurkan untuk pinjaman ekonomi bagi kegiatan kelompok simpan pinjam, peternakan, perdagangan, pertanian dan industri rumah tangga. Sekitar 18.000 kelompok yang mewakili 280.000 masyarakat desa sudah menerima pinjaman ekonomi. Kegiatan ekonomi juga sangat populer dikalangan kelompok perempuan.

74% usulan dari perempuan adalah untuk pinjaman ekonomi, khususnya kelompok simpan pinjam, disusul perdagangan dan peternakan. Para

pemanfaat menyatakan bahwa dengan adanya pinjaman ekonomi pendapatan dan simpanan mereka meningkat. Seringkali pinjaman ini digunakan untuk menambah modal usaha atau bisa terlibat dalam peluang ekonomi yang lain. Namun pengembalian pinjaman masih merupakan masalah utama dalam pelaksanaan program. Per Maret 2002, tingkat pengembalian pinjaman dari Tahun Pertama dan Kedua hanya berkisar 45 persen secara keseluruhan. Program juga mengalami kendala karena kurangnya transparansi dalam pengelolaan dana keuangan.

Di Bidang pendidikan dan kesehatan, pada tahun ketiga, prosedur program dan pelatihan PPK lebih ditekankan pada pesan bahwa pilihan yang diberikan kepada masyarakat itu terbuka (open menu) termasuk kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pendidikan dan kesehatan. Sehingga, pada tahun 2001-2002, PPK lebih memperhatikan permohonan masyarakat untuk bidang-bidang tersebut. Di tahun ketiga, ada sekitar 700 kegiatan pendidikan dan kesehatan. Mayoritas kegiatan tersebut (86 persen) berhubungan dengan pembangunan dan rehabilitasi sekolah atau poliklinik desa. Sisanya dipergunakan untuk pengadaan fasilitas dan peralatan pendidikan, beasiswa, dan jasa polindes termasuk pengadaan sarana pendidikan kesehatan.

Ditinjau dari aspek partisipasi masyarakat, salah satu dari prinsip-prinsip utama PPK adalah partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Data lapangan selama tiga tahun terakhir ini

menunjukkan adanya kemajuan yang berarti pada partisipasi masyarakat. Pertemuan desa dan dusun untuk sosialisasi dan perencanaan kegiatan PPK sudah menunjukkan kuatnya partisipasi dan kehadiran masyarakat. Mayoritas 54% peserta yang hadir pada pertemuan PPK di tingkat dusun dan desa adalah anggota masyarakat miskin. Sekitar 70 persen angkatan kerja untuk pekerjaan prasarana adalah masyarakat yang paling miskin. Sedangkan tingkat partisipasi perempuan dalam siklus kegiatan PPK, umumnya 26 sampai 45 persen dari seluruh peserta yang hadir dalam pertemuan di desa maupun kecamatan. Salah satu indikator kuatnya partisipasi dan rasa memiliki dapat dilihat dari tingginya tingkat swadaya masyarakat. Rata-rata swadaya masyarakat adalah 17 persen dari total dana kegiatan walaupun desa yang berpartisipasi miskin dan kenyataannya tidak ada ketentuan berapa jumlah yang harus diswadayakan masyarakat. Mekanisme partisipasi yakni dengan musyawarah desa. Ada beberapa kasus dimana jumlah swadaya masyarakat menyamai atau melebihi dana yang diberikan oleh program. Dari segi keuntungan, masyarakat melaporkan bahwa terbukanya akses yang lebih luas menuju pasar, sekolah, fasilitas kesehatan, air bersih dan MCK, serta adanya peluang-peluang baru untuk kegiatan ekonomi.¹⁷

Selain itu ada juga bukti-bukti yang memperlihatkan perbaikan kinerja pemerintah lokal dan praktek-praktek

¹⁷ *Ibid.*

pemberdayaan masyarakat di lokasi-lokasi PPK. PPK memiliki efek berganda dalam melakukan pendekatan untuk pemberdayaan masyarakat. Contohnya, masyarakat menuntut adanya akuntabilitas aparat pemerintah lokal dan adanya keterbukaan dari program-program lain yang diprakarsai oleh pemerintah. Masyarakat desa mentransfer prosedur dan kemampuan pengelolaan keuangan di PPK ke dalam kegiatan-kegiatan pembangunan lainnya. Semua perubahan ini menunjukkan kemajuan yang pesat dalam pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan perhatian dan peranan pemerintahan lokal dalam merespon kebutuhan masyarakat.

F. KESIMPULAN

Dari ketiga praktek partisipasi masyarakat diatas, dapat disimpulkan terdapat tujuh hal yang perlu dicatat terkait hal-hal yang menjadi syarat keberhasilan partisipasi publik yang berhasil menjadi sebuah kebijakan:

- 1) Terdapat aktor intelektual organik yang menginisiasi dan menstimulasi warga untuk berpartisipasi. Dalam bahasa Sosiolog asal Italia, Antonio Gramsci, intelektual organik merupakan subjek yang berasal dari dalam masyarakat/publik yang juga turut merasakan dampak kebijakan tersebut. Aktor intelektual organik tersebut hendaknya memiliki kesadaran kritis untuk menanamkan pemahaman akan urgensi partisipasi publik di lingkungan publik yang bersangkutan.
- 2) Terdapat media partisipasi. Bagi kebijakan yang kasuistik secara geografis seperti pada kasus Lombok dan Sanur, musyawarah dapat menjadi salah satu media. Namun, bagi kebijakan yang sifatnya lebih luas dan cakupannya seluruh Indonesia, media telekomunikasi dan informasi dapat dijadikan media bagi penyaluran dan pencerminan kehendak publik.
- 3) Masyarakat yang melekat media partisipasi.
- 4) Memiliki tiga aktor yang menjalankan perannya masing-masing yakni teknokrat, pemerintah, dan publik yang di dalamnya terdiri dari intelektual organik.
- 5) Terpenuhi peran-peran ketiga aktor di atas yakni 1) Teknokrat yang berfungsi sebagai fasilitator agar masyarakat menggali suaranya sendiri terkait kebijakan yang dirumuskan. 2) Pemerintah dalam hal ini birokrat dan anggota legislatif sebagai legalisator dan eksekutor kehendak publik yang telah dirumuskan dan diverifikasi oleh teknokrat terhadap publik sebagai konstituen. Dalam hal ini, meskipun dalam legalisator kebijakan banyak faktor yang berpengaruh seperti politik dan ekonomi, pencerminan legalisasi kebijakan yang *publik oriented* harus menjadi prioritas dan 3) Publik sebagai pengambil keputusan dan pengontrol utama, dalam hal ini setiap anggota masyarakat memiliki

kesempatan yang sama untuk berpartisipasi.

- 6) Sanksi hukum yang tegas bagi pihak-pihak yang tidak menjalankan perannya masing-masing.
- 7) Jaminan perlindungan hukum bagi kelompok rentan seperti perempuan dan warga miskin dalam partisipasi publik.

Maka, jika dilihat dari karakter publik di Indonesia pada kasus-kasus partisipasi publik yang dijadikan objek pada kajian ini, dapat diidentifikasi bahwa publik di Indonesia sudah memiliki kemauan dan kesadaran dalam partisipasi publik jika diberikan akses dan digalangi oleh aktor intelektual organik dan sejumlah prasyarat diatas. Pilihan pemerintah saat ini demi mewujudkan kebijakan yang unggul adalah dengan mencerminkan kehendak publik dalam setiap kebijakan sosial yang disusun.

REFERENSI :

- Departemen Dalam Negeri (2002) Laporan Akhir Program Pengembangan Kecamatan Tahap I.
- Francis C & Baldesari (2006): *Systhematic Reviews of Qualitative Literature*. Oxford : UK Cochrane Centre.
- Herbowo, Wahyuningsih (2001) *Revitalisasi Kawasan Pariwisata Melalui Pendekatan Perencanaan Partisipatif*. Jakarta : Universitas Indonesia. Thesis tidak dipublikasikan.
- Lewin, S (2008). *Methods to Synthesise Qualitative Evidence Alongside a Cochrane Intervention Review*. London : London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- Nugroho, Riant (2009) : *Public Policy, Dinamika Kebijakan-Analisis Kebijakan-Manajemen Kebijakan*. Jakarta : PT Elex Media Komputindo.
- Spicker, Paul (1995) : *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall.
- Siswanto (2010) : *Systhematic Review sebagai Metode Penelitian untuk Mensintesis Hasil-Hasil Penelitian (Sebuah Pengantar)* dalam Buletin Penelitian Sistem Kesehatan – Vol 13 No. 4 Oktober 2010
- Sumarto, Hetifah S. J (2009), *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia. Hlm 196
- Wagenaar, Henderik dan Marteen Hajer (2003), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Internet :

www.Seknasfitra.go.id
www.acch.kpk.go.id