PENGANTAR REDAKSI

Isi kebijakan masih menyusut artikel dalam Populasi edisi ini. Dalam rangka menunjuk kepada perubahan yang desentralisasi dan demokratis, sudah saatnya rakyat berpartisipasi dalam proses perumusan dan menjadi penerus kebijakan. Artikel Purwo Santoso membahas tentang hal ini. Mekanisme perumusan kebijakan partisipatif dari bawah (bottom-up) dan pemerintahan Orde Baru masih sebatas upaya administratif dan belakang sebagai proses pengelolaan hak-hak politik warga negara dalam formulasi kebijakan. Diterap pada daerah ini dibahas dalam menekankan terhadap peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan potensi dan aspirasi khususnya dalam perumusan kebijakan.

Masih tentang kebijakan, pada tulisan berikutnya, Ana Nadjib Shahar lebih spesifik mengulas tentang kebijakan kesehatan, yaitu UU No 32 Tahun 2002 tentang Penyelamatan, yang belum dapat sepenuhnya merespons masalah media penyiaran di Indonesia. Undang-Undang yang sedemikian dibuat untuk memberi kembali media penyiaran suatu penghambat kebebasan media penyiaran dalam menyebarkan berita. Dengan kata lain, pemerintah belum dapat menentukan arah formasi kebijakan komunikasi yang ideal dan kondusif untuk membantu demokrasi yang sehat di Indonesia.

Tulisan Masya Suryono membahas peran program kredit pertanian di Indonesia. Tidak terlepas dari dasar positif program kredit dalam meningkatkan dan memperbaiki petani, termasuk program ini masih dibayangi permasalahan tunggakan kredit dan distorsi pasar kredit yang berakibat lambanya kemajuan sektor finansial di Indonesia. Selain itu, masih banyak terdapat kelemahan dalam program ini, antara lain, adalah dalam pencatatan, penyatuan informasi, penyairan, suster pengawasan, dan penagihan.

Sebagai penutup, diketengahkan tulisan yang mendukung konsep kemajemukan jaringan dari sudut pandang ilmu filsafat. Masalah pelanggaran terhadap hak kaum perempuan hingga saat ini masih menjadi isu yang belum memenuhi jalan pemecahan meskipun berbagai pendekatan keilmuan berusaha mengkaji permasalahan ini. Septiana Dwiputri Maharrani menjelaskan permasalahan ini dari sudut pandang filosafat. Filsafat sebagai ilmu yang mempelajari itu dan kehidupan manusia diharapkan dapat menyumbangkan pemecahan terhadap permasalahan yang dihadapi kaum perempuan itu. Namun kenyataannya justru ilmu filsafat tersebut terbentuk oleh paradigma patriarkat yang menandai memposisikan perempuan pada unggul yang lebih rendah di bangunan dengan laki-laki.

Wini Tamsurin

PEMBARUAN KEBIJAKAN PUBLIK:
MENUJU KEBIJAKAN BERBASIS PRAKARSA MASTARAKAT

Purwo Santoso*

Abstract

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

Key words: Public policy, planning from the bottom, participatory

Sepertinya prose transformasi ke arah terbentuknya tatanan politik yang desentralisasi dan demokratis masih jauh dari selesainya. meskipun kebijakan untuk itu telah ditetapkan oleh pemerintah pada tahun 1999 melalui Undang-Undang No. 22. Desentralisasi dan demokratisasi yang berlangsung akan mencapai tonggak akhir apabila kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif telah dibahas, Proses desentralisasi dikatakan berhasil manakala rakyat berhasil mengaktualisasikan prinsip pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat yang bersungguh (Dahl, 1999). Desentralisasi mengasah pentingnya ekspresi lokal mengambil peran penting dalam desentralisasi demokratisasi mengamati rakyat yang tersebar dalam jaringan unit lokalitas tersebut menjadi penentu rumusan dan peraturan kebijakan. Pertanyaannya sekarang, seberapa jauh proses reformasi yang bergulir sejak tahun 1998 mengambarkan kita pada keadaan ideal yang tersebut di atas?

* Penulis terinspirasi kash kepada Hatur Hanifi yang telah membantu mengedit "wah, ini, tanpa bermaksud membebaskan untuk mempertanggungjawabkan isi tulisan ini.

Populasi, 15(1), 2004
ISSN: 0953 - 0692

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

Perencanaan dari Bawah Ala Orde Baru

Pemerintah Orde Baru bermaksud untuk memerankan diri sebagai agen utama pengelolaan kepentingan publik dengan lembaga osektif sebagai pilar utamanya. Lembaga-lembaga yang dalam norma demokrasi prosedural berperan sebagai atutkulator aspirasi rakyat, yakni partai politik, tidak diberi peran yang serius. Sebagai gantinya, birokrasi pemerintah ditugasi untuk melakukan fungsi deteksi dan penyerapan aspirasi masyarakat. Melalui pelembagaan mekanisme perencanaan dari bawah, para teknokrat yang menduduki pos-poss jabatan kunci dalam birokrasi pemerintah bersaht untuk mengembangkan demokrasi dalam corak yang substantif sambil menelurkan prosedur baku demokrasi yang masyarakat berpartai-parten politik.


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

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

Ketiga, pemerintah-pemerintah daerah pada levelnya masing-masing sebelumnya telah memiliki rumusan-rumusan kebijakan makro-strategis dan kebijakan ini tidak menjadi rujukan masyarakat ketika menguakot bangga detail usulannya. Rumusan-rumusan makro-strategis ini merupakan arumun teknokrat-iliah untuk mencoret daftar usulan dari bawah. Secara teknis, para pejabat supradesa sebelumnya tidak memiliki kendala yang berarti ketika mencoret apapun usulan dari bawah. Artinya, tanpa justifikasi teknokrat-iliah itu sebelumnya mereka sangat lepas mendapat usulan-usulan dari bawah dengan usulan-usulan yang dijabung

melalui pengisian Daftar Usulan Proyek secara otonom dari ijaran birokrasi pemerintah. Artinya, ketika melalui mekanisme bottom up sudah terjadi overload usulan, dari proses internal birokrasi sendiri sebenarnya juga terjadi overload aspirasi usulan dari berbagai sektor birokrasi. Singkat kata, otonomi birokrasi dalam perumusan rencana pembangunan menjadikan mekanisme bottom up planning beroperasi tidak lebih dipandang sebagai kebijakan politik. Kecinya proporsi kebijakan pembangunan yang dikerjakan disebabkan ia merupakan usulan dari bawah.


Singkat kata, mekanisme perencanaan pembangunan yang dirancang untuk bersifat bottom up selama bertahun-tahun hanya menghasilkan rumusan-rumusan kebijakan yang secara administratif-urut-urutan mengatasnamakan masyarakat. Rakhat, utamanya masyarakat pada rumput (grass-root) tidak memiliki kontrol terhadap rencana maupun eksekusi kebijakan-kebijakan yang diberlakukan.


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

Sejauh ini, otonomi desa belum mendapatkan apresiasi, bahkan mewacana yang berpotensi membayangi-bayangi perwujudan otonomi daerah. Pemerintah daerah (pemerintah kabupaten/kota), dalam banyak kasus, tidak dengan mudah mempertahankan perspektif formalistik birokratis dalam mengelola otonomi daerah. Artinya, desa tetap saja bisa terkena dalam proses kebijakan yang diharapkan akan semakin partisipatif (Sastono, 2005).

**Pasca-Orde Baru: Pergeseran?**

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

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

Terobosan terobosan politik yang ditempuh oleh pemimpin daerah yang dominan mudah terdengarkan oleh ketidaksipaan mesin pemerintahan yang ada untuk menindaklanjuti. Di daerah, banyak perluasan kebijakan kebijakan yang populus dan yang mendapatkan dukungan publik yang sangat baik, namun terdapat oleh belenggu birokrasi yang berada dengan cara kerja lama. Dia sejumlah daerah lain tidak terlihat perubahan yang berarti. Mesin kebijakan publik yang ada adalah mesin lama yang diupayapi dengan label "baru", label reformasi atau upaya "otonomi daerah" dan desentralisasi (Mailey, 2003; Rohde Wold, 2003).


Kemampuan, proses desentralisasi secara yuridis-administratif yang terjadi dalam kurun administrasi pemerintahan tidak diimbangi dengan desentralisasi cara kerja partai politik. Partai politik tetap saja tampak sebagai kekuatan yang terkelola secara sentralistik. Sukhan hanya karena level puncak lebih banyak memiliki akses terhadap data, tetapi aktif pada level daerah tetap tergantung pada partisi-patron yang tersemat dalam balik struktur organisasi kepartais. Keberhasilan elite partai memperoleh akses terhadap sumber daya untuk memanfaatkan persaingan antarpartai memungkinkan tata cara kepartaisan yang sentralistik tetap beroko.

Tantangan ke Depan

Dari paparan di atas, terlihat bahwa peluang bagi aktualisasi kebijakan yang partisipatif belakangan ini sedikit banyak semakin terbuka. Namun, partisipatif ini tidak tercepat dari dengan sendirinya hanya Karena kita menyebutkan secara kecenderungan adalah efektif sekurangnya dirapatkan dalam konsep pemberdayaan. Dalam tata kelambian pemerintah pusat nasional daerah, kita mengakui adanya insainy yang bertanggung jawab dalam pemberdayaan masyarakat desa. Di sana juga ada lembaga yang secara langsung memiliki tanggung jawab untuk tugas perlindungan masyarakat dan kesanasa bangsa. Untuk mewujudkan lembaga-lembaga ini lebih berarti di mata masyarakat desa,
perlu dicari celah untuk memungkinkan kiprahnya betul-betul konstitutif bagi pengembangan proses kebijakan yang partisipatif. Dalam rangka itu, renungan AMW Pranarka dan Velyandika Moelarto bertuju untuk kiranya sangat penting untuk dicakmkan.

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

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

Kedua, bagaimana format advokasi kebijakan bisa mendorong penggunaan orotitas dan subordi daya nasional untuk memungkinkan transformasi pada atas lokali? Singkat kata, pengembangan kebijakan partisipatif untuk orang desa tetap saja membutuhkan fasilitasi dari mesin kebijakan nasional. Paling tidak lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk membeedahayakan masyarakat perlu didorong untuk lebih efektif mengembangkan inisiatif dan tembusan untuk mempertahankan ruang bagi kebijakan lokal berbasis praktis masyarakat. Adanya ketentuan nasional

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

Kegiatan pengembangan kebijakan partisipatif bukan hanya persoalan peluang, namun juga persoalan kekuatan dan inisiatif untuk menggali-gali perubahan. Untuk itu, perlu untuk menggali-gali model kebijakan yang partisipatif menganjarkan adanya langkah-langkah yang sesuai dengan konteks lokal masing-masing. Ketika yang dihadapi adalah pemerintah lokal yang menerima terhadap perubahan ke arah kebijakan yang partisipatif, strategi konflik bisa jadi merupakan suatu pilihan terbaik. Sebaliknya, ketika pemerintah lokal justru merespon secara positif tuntutan perubahan ke arah yang partisipatif, strategi yang nonkonflik mungkin lebih mengemuka. Kalau ini pilihanmu, masih terbuka lagi pilihan, apakah hendak menempuh strategi yang asosiatif yang membutuhkan eksposen nonpemerintah menjadi bagian integral dari terkait kerja pemerintah ataukah strategi mengimpor atau paralel (Priono, 1990)


Kelima, kelangsungan kebijakan yang partisipatif mengharuskan adanya kapasitas melengkapi yang memadai. Lembaga-lembaga yang dibilat dalam proses kebijakan tidak hanya lembaga-lembaga formal, namun juga lembaga-lembaga informal. Proses ekspresi dan deteksi aspirasi tidak cukup hanya proses-proses yang sifatnya biokratis-teknokratis, namun juga proses-proses komunikasi simbolik yang
Sumber: J.A. Altman, 1994

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

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

Referensi


**ARAH FORMULASI KEBIJAKAN KOMUNIKASI**

*Ana Nadhiya Almar*

**Abstract**

Law No. 32, 2002, was formed in response to the problems society has faced for approximately four years regarding the absence of laws governing the broadcast media (laws of broadcasting era). In reality, the presence of this law has not been accepted by those involved in broadcast media and has resulted in the criticism of this law by such parties. Several questions have been raised by these critics, mainly: What direction does the formulation of Law No. 32, 2002 lead? In response to this question the writer examines the passages of the Law qualitatively. This has lead to the discovery that the formulation of Law No. 32, 2002, is not conducive to the building of a healthy Indonesian democracy. The direction of the formulation of the rules governing broadcast media as laid out in Law No. 32, 2002 are believed to be incapable of being useful within a civil society. Because of this, the writer presents an alternative method for the formulation of the direction for all-mass communication. This is achieved through combining issues of the communication media in Indonesia by outlining the primary characteristics of all-mass media, social media and interactive media from their respective positions.

**Pendahuluan**

Tahun 2001, Lembaga Informasi Nasional (LIN) menerbitkan sebuah buku berjudul *Memahami Komunikasi dan Informasi Gotong Royong* (MKGR) yang berisi 23 pidato Menteri Negara Komunikasi dan Informasi (MNK) (Mufriz, 2001). Di dalam buku tersebut 148 halaman ini, kita tidak memenuhi kebijakan yang nil tentang media. Misalnya, tentang (i) jumlah televisi komersial yang ideal di Indonesia; (ii) jumlah radio komersial yang ideal di setiap kabupaten/kota; (iii) jumlah televisi komunitas yang ideal di setiap provinsi; (iv) jumlah radio komunitas yang ideal di setiap kabupaten/kota; (v) jumlah radio milik pemerintah yang ideal di seluruh Indonesia (RRI plus BPDR); (vi) persentase idak yang ideal dalam sebuah

*Populasi, 15(1), 2004*  **ISSN: 0853 - 0262**