

Pelibatan Masyarakat Sebagai Etika Dalam Formulasi Kebijakan Publik Guna Mencegah Praktik Korupsi¹

Yahya Zakaria² dan Paulus Israwan Setyoko³

Magister Ilmu Administrasi Universitas Jenderal Soedirman

Abstrak

Korupsi di Indonesia yang telah terjadi sejak era Orde Baru, belum juga mampu terselesaikan hingga saat ini di tengah perubahan menuju era demokrasi yang mengedepankan transparansi dan akuntabilitas, berlabel reformasi. Setelah rezim Soeharto turun di tahun 1998, hembusan otonomi daerah meningkat sebagai sebuah antitesa dari sistem sentralistik yang dibangun rezim Soeharto, tetapi setelah berjalannya otonomi daerah, praktik maladministrasi berupa korupsi belum juga menemukan titik cerah penyelesaiannya, bahkan kini telah menjadi wabah mengkhawatirkan, menyerang hingga ke tingkat daerah. Tak terhitung lagi berapa banyak pejabat di tingkat pusat hingga daerah serta legislator di tingkat pusat dan daerah yang terbelit kasus korupsi, hingga akhirnya berdampak pada pengikisan kepercayaan masyarakat terhadap para penyelenggara pemerintahan. Beragam upaya pencegahan dan penyelesaian masalah korupsi telah dilakukan melalui banyak cara, mulai dari pendidikan korupsi di berbagai lembaga pendidikan, pelatihan di beragam instansi, pembentukan lembaga negara bantu layaknya KPK, serta regulasi yang mengatur masalah gratifikasi hingga renumerasi. Dari beragam upaya tersebut, praktik pencegahan serta pengungkapan kasus korupsi kerap menemui banyak kendala serta hambatan yang pada akhirnya menyebabkan tidak tercapainya tujuan yang diharapkan. Pada titik ini, disamping beragam upaya yang telah dilakukan, terdapat satu hal penting yang terlewat dan belum ditindaklanjuti secara serius oleh para penyelenggara pemerintahan guna melakukan pencegahan korupsi secara efektif, yakni menggagas konsep pelibatan masyarakat dalam berbagai kebijakan publik sebagai sebuah kontrol nyata dari masyarakat, dimana masyarakat didorong untuk berperan aktif mengetahui informasi, terlibat dalam perumusan yang pada akhirnya akan mampu mengontrol implementasi kebijakan. Asumsinya, masyarakat yang terlibat dalam proses formulasi akan mengetahui secara matang beragam informasi terkait sebuah kebijakan hingga akhirnya saat diimplementasikan, masyarakat akan mengetahui jika terdapat penyelewengan berupa praktik korupsi. Lebih lanjut, praktik pelibatan masyarakat tersebut harus mampu dijadikan sebagai sebuah etika bagi seluruh pengambil kebijakan demi terwujudnya praktik penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

Kata kunci: *kebijakan publik, pelibatan masyarakat, pencegahan korupsi*

¹ Telah dipresentasikan pada Simposium Nasional Asosiasi Ilmuwan Administrasi Negara (SIMNAS ASIAN) ke-2 di Universitas Slamet Riyadi, Surakarta, pada tanggal 10 Februari 2012.

² Mahasiswa Program Magister Ilmu Administrasi dan Penerima Beasiswa Unggulan dari Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia

³ Guru besar dan staf pengajar pada Program Magister Ilmu Administrasi Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto

Pendahuluan

Hampir setiap hari, berita mengenai korupsi mengalun ke telinga, entah itu pejabat daerah atau pusat dari lembaga eksekutif hingga yudikatif, melalui cara dan besaran nominal yang beragam. Mengkhawatirkan memang, ditengah gelombang demokrasi yang menerpa Indonesia sejak keruntuhan rezim Soeharto pada tahun 1998, perubahan menuju pemerintahan yang bersih dan akuntabel belum juga mampu terwujud sesuai dengan harapan dari masyarakat secara umum. Kini justru harapan tersebut perlahan luntur, digantikan oleh pesimisime dan keraguan atas kinerja pemerintahan juga adminstrasi publik di Indonesia.

Kekecewaan terhadap sejarah masa lalu terbukti belum mampu memberi pelajaran bagi pemerintah Indonesia, padahal 32 tahun lamanya Indonesia mengalami sejarah kelam praktik maladministrasi dari korupsi hingga nepotisme. Sistem sentralistik yang memberikan peluang besar bagi terciptanya korupsi di era Orde Baru ternyata belum mampu diubah oleh sistem desentralisasi era Reformasi, bahkan banyak kalangan menilai, perubahan pendulum kekuasaan menuju demokrasi dan desentralisasi justru semakin menyebarkan wabah praktik korupsi hingga ke tingkat daerah. Tak asing lagi, istilah “raja kecil” kini terdengar, sebab praktik administrasi publik di daerah memang berpotensi besar melanggengkan praktik korupsi, dan peliknya lagi, baik pemerintah pusat dan daerah sama-sama menggunakan desentralisasi untuk semakin menyuburkan wabah tersebut melalui beragam cara dan media.

Tengok saja, data terakhir yang dirilis oleh *Transparency International* pada bulan desember tahun 2011 yang menyebutkan bahwa Indonesia berada di peringkat 100 dari 183 negara dengan *corruption perception index* sebesar 3.0 setara dengan negara Argentina, Benin, Burkina Faso, Djibouti, Gabon, Madagascar, Malawi, Meksiko, Sao Tome & Principe, Suriname dan Tanzania⁴. Sementara itu, di asia tenggara, Indonesia masih tertinggal jauh oleh Malaysia, Brunei Darussalam, Singapura dan Thailand, dengan angka *corruption perception index* diatas rata-rata. Jika dibandingkan dengan angka tahun 2010, *corruption perception*

⁴ Lihat: Transparency International. 2011. *Corruption Perceptions Index 2011*. Transparency International, Berlin

index Indonesia berkisar di angka 2.8 yang menandakan terjadi peningkatan sebesar 0.2 di tahun 2011⁵.

Dari data tersebut terlihat bahwa tidak terjadi penurunan yang signifikan dalam praktik korupsi di Indonesia, tahun ke tahun praktik korupsi di Indonesia terus terulang dan menjangkiti banyak lembaga pemerintah. Salah satu penyebabnya adalah masih minimnya kesadaran anti korupsi dari para penyelenggara pemerintah, sebagaimana data dari hasil riset *penilaian inisiatif anti korupsi 2011* yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) baru-baru ini, yang menyebutkan bahwa kebanyakan lembaga negara masih minim kesadaran anti korupsinya, terbukti dari 70 lembaga negara di pusat dan daerah yang menjadi *sampel* dari riset ini, mendapatkan nilai rata-rata nasional hanya 4,50 dari 10,0 dimana lembaga negara pusat mendapat nilai 4,38 dan daerah 4,63⁶.

Tak hanya itu, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) di bulan desember tahun 2011 merilis laporan terbaru mengenai praktik korupsi dari transaksi keuangan yang menyebutkan bahwa pegawai negeri sipil (PNS) masih menjadi pihak dominan yang disinyalir melakukan korupsi dan transaksi keuangan mencurigakan, dengan persentase sebesar 50,3%, lantas secara umum, praktik korupsi masih menjadi tindak pidana yang paling sering terjadi, dengan persentase 43,4%. Tak hanya itu, tercatat adanya lonjakan sebesar 71% untuk tindak korupsi dari tahun 2010 hingga tahun 2011⁷.

Di tengah kondisi ini, pemerintah memang telah melakukan berbagai langkah untuk melakukan pencegahan serta penindakan terhadap praktik korupsi, layaknya pendirian lembaga negara bantu; KPK, pendirian pengadilan tindak pidana korupsi atau tipikor, adanya kebijakan renumerasi, reformasi pengelolaan keuangan, penguatan lembaga-lembaga keuangan, penguatan kerjasama antara Polri, KPK, dan beragam NGO, hingga memasukan pendidikan anti korupsi ke kurikulum pendidikan formal. Tetapi pada kenyataannya, langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah masih jauh dari harapan.

⁵ Lihat: Harian Kompas Edisi Kamis 1 Desember 2011, dalam artikel berjudul *Indonesia Peringkat Ke-100 Indeks Persepsi Korupsi 2011*.

⁶ Lihat: Laporan Hasil Penilaian Inisiatif Anti Korupsi (PIAK) tahun 2011 yang diterbitkan oleh Direktorat Pengembangan dan Penelitian Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia. Hal: 8-9

⁷ Lihat: Harian Media Indonesia, edisi Sabtu 24 Desember 2011, dalam artikel berjudul *Tren Korupsi 2011 Melonjak Tajam*.

Memang terdapat beragam faktor yang menyebabkan masih maraknya wabah korupsi dalam praktik penyelenggaraan negara, antara lain minimnya kesadaran dari para penyelenggara negara untuk melawan korupsi, sebagaimana telah ditunjukkan dalam data dari KPK sebelum ini, lantas minimnya figur-figur inspiratif yang lantang menyuarakan anti korupsi, serta minimnya kontrol dari masyarakat secara langsung. Mungkin ketiga faktor inilah yang menjadi alasan mengapa indeks korupsi di Indonesia sulit untuk melejit.

Dalam konteks ini, hal yang paling mendesak untuk direalisasikan dalam rangka pencegahan korupsi adalah kontrol dari masyarakat secara nyata dan langsung, dimana melalui kontrol langsung dari masyarakat, administrasi publik akan mendapatkan tekanan besar dan mampu didesak untuk melakukan perubahan secara radikal. Meskipun harus diakui bahwa kedua faktor lain; faktor kesadaran dan figur, juga memiliki andil besar dalam mencegah korupsi terus terulang, tetapi secara tekanan politik, kedua faktor tersebut tidaklah mampu menyaingi kontrol langsung dari masyarakat. Pada titik ini, kedua faktor tersebut mampu menjadi faktor sekunder yang akan membantu berjalannya faktor primer: kontrol dari masyarakat, dalam mencegah praktik korupsi semakin menjadi.

Pada praktiknya, kontrol dari masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan memang harus dimulai sedari hilir, yakni saat proses perumusan kebijakan berlangsung, sebab dalam proses tersebut terdapat beragam informasi yang harus diketahui secara jelas oleh masyarakat agar nanti saat diimplementasikan, masyarakat memiliki kemampuan menganalisa serta memetakan beragam praktik korupsi yang berpotensi terjadi. Tak hanya itu, masyarakat juga akan mampu menggunakan “pembuktian terbalik” saat terjadi praktik korupsi dalam implementasi sebuah kebijakan. Jadi, pelibatan masyarakat dalam proses formulasi menjadi sebuah hal yang mendesak untuk direalisasikan mengingat berbagai pertimbangan yang telah dijelaskan sebelumnya.

Pertanyaannya kemudian, bagaimana mekanisme pelibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan publik? Dan bagaimana bentuk pelibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan publik yang mampu berjalan secara efektif dalam pencegahan praktik korupsi?. Pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan dijawab dalam *paper* ini melalui pendekatan secara teoritik. Selain itu, sistematika penulisan *paper* ini akan dibagi kedalam empat bagian, *pertama*, pendahuluan, *kedua*, pembahasan mengenai tipologi, bentuk dan alur

korupsi, *ketiga* pembahasan mengenai formulasi kebijakan dan praktik pelibatan masyarakat, dan *terakhir*, gagasan mengenai mekanisme dan bentuk pelibatan masyarakat dalam formulasi kebijakan guna mencegah praktik korupsi. Tulisan ini akan ditutup dengan epilog.

Korupsi: Definisi, Penyebab dan Praktik di Era Demokrasi

Dalam catatan sejarah, korupsi telah terjadi dan mewabah di Indonesia sejak era kolonialisme Belanda, terutama ketika *vereenigde oost-indische compagnie* (VOC) masuk ke Indonesia⁸. Tetapi tidak juga menutup kemungkinan praktik korupsi di Indonesia telah berkembang saat era kerajaan-kerajaan di Indonesia. Melalui beragam bentuknya, korupsi terus menggejala, bahkan sejarah kembali terulang, korupsi di Indonesia tidak menghilang, meskipun telah terjadi pergantian banyak era, dari kerajaan, kolonialisme, kemerdekaan, hingga kini, reformasi.

Sejak era orde baru, telah dikenal regulasi yang mengatur perihal tindak pidana korupsi di Indonesia, yakni melalui Undang-undang nomor 3 tahun 1971, dan saat gelombang reformasi bergulir, praktik korupsi terus dianalisa dan diidentifikasi beragam bentuk serta inovasinya hingga terlahir regulasi baru, Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, dan direvisi beberapa bagiannya dalam Undang-undang nomor 20 tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang nomor 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi. Perubahan demi perubahan yang terjadi dalam undang-undang menunjukkan terdapat banyak perkembangan cara dan bentuk praktik korupsi yang dilakukan dan menuntut adanya pemutakhiran dalam regulasi.

Dalam peraturan perundangan yang saat ini berlaku, korupsi diartikan sebagai tindakan atau upaya yang melawan hukum, serta tindakan penyalahgunaan wewenang dan sarana dari sebuah jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan dan perekonomian negara⁹. Lebih lanjut, terdapat beberapa tiga puluh karakteristik dan bentuk dari praktik korupsi,

⁸ Theodore M. Smith. 1971. *Corruption, Tradition and Change*. Indonesia, Vol 11. Hal: 23-25

⁹ Lihat: Pasal 1 dan 2, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi. "...(1) setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara... (2) setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara..."

sebagaimana yang dicatat oleh Komisi Pemberantasan Korupsi¹⁰, antara lain praktik pejabat, pimpinan korporasi atau individu yang menyebabkan kerugian pada keuangan negara; praktik suap-menyuap terhadap pegawai negeri sipil, hakim dan advokat, termasuk pemberian hadiah karena jabatan tertentu; praktik penggelapan dalam jabatan, termasuk pembiaran penggelapan, perusakan alat bukti dan pemalsuan buku administrasi; praktik pemerasan yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil; praktik kecurangan pengadaan barang dan jasa yang dilakukan pemborong, pengawas proyek hingga pihak keamanan; praktik keterlibatan dari pegawai negeri terhadap pengadaan barang dan jasa yang berada di wilayah otoritasnya; praktik penerimaan gratifikasi¹¹.

Dalam konteks administrasi publik, korupsi mampu terjadi disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain faktor individual dan struktural¹². Faktor individual merupakan praktik korupsi yang terjadi saat pejabat publik tidak bekerja sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh aturan tertulis, etika dan norma dalam lembaganya serta pimpinan pada struktur hierarki di atasnya. Lantas, faktor struktural terdiri dari, *pertama*, manajemen organisasi publik, *kedua*, kualitas kualitas keterlibatan masyarakat, *ketiga*, keserasian sistem hukum dengan permintaan masyarakat. Terkait dengan faktor individual, korupsi mampu terjadi disebabkan rendahnya integritas moral dari pejabat publik, sehingga etika dalam administrasi publik tidak mampu berjalan dan hukum positif mampu tidak dipatuhi dengan sedemikian mudahnya oleh seorang pejabat publik. Sementara dalam faktor struktural, korupsi mampu terjadi saat praktik manajemen organisasi publik telah gagal menciptakan sistem akuntabilitas dan transparansi yang baik entah secara horizontal maupun vertikal, lantas, kualitas keterlibatan dari masyarakat masih rendah hingga menyebabkan tidak terjadinya kontrol dari masyarakat, serta sistem hukum yang tidak mengaktualisasikan kehendak dari masyarakat, tetapi mementingkan kepentingan sekelompok atau golongan masyarakat tertentu.

Memang terdapat banyak analisa-analisa mengenai praktik korupsi yang diberikan oleh banyak pemikir lainnya, hanya saja, analisa-analisa yang dilakukan merujuk kepada konteks serta faktor yang tidak jauh berbeda. Maka, mampu ditarik benang merah bahwa

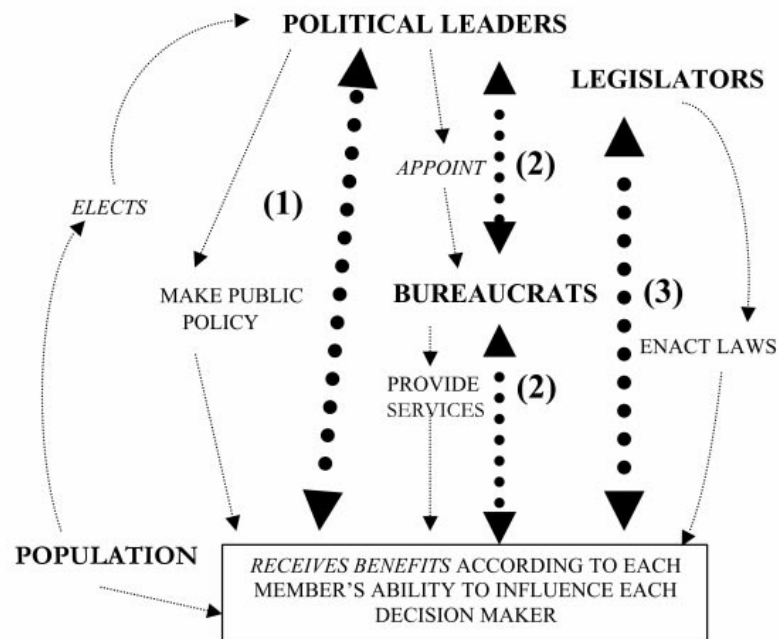
¹⁰ Lihat: Komisi Pemberantasan Korupsi. 2006. *Memahami Untuk Membasmi: Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta. Hal: 15-17

¹¹ *Ibid.* hal: 20-91

¹² Tefvik F. Nas; Albert C. Price dan Charles T. Weber. 1986. *A Policy-Oriented Theory Of Corruption*. The American Political Science Review, Vol 80, No.1. page: 109

korupsi dalam administrasi publik terjadi karena jalinan dua faktor yang tak terpisahkan, yakni individu dan struktur, dimana kedua faktor tersebut saling menopang dan mereproduksi praktik korupsi. Hal ini mampu teridentifikasi dalam praktik korupsi yang telah terjadi di Indonesia terutama di era reformasi, dimana wabah praktik korupsi terjadi karena faktor struktur serta individu sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Era reformasi di Indonesia yang mengusung semangat demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, menyebabkan banyak perubahan pada pola dan praktik korupsi, karena dengan berubahnya struktur pemerintahan serta lingkungan sosial, secara tidak langsung akan merubah pola-pola korupsi yang telah ada didalam administrasi publik. Dalam konteks ini, perubahan pola praktik korupsi sangat terlihat dari peralihan Orde Baru ke Orde Reformasi, dimana saat era orde baru, praktik korupsi masih bersifat paternalistik dan tersentral di lingkaran kekuasaan pusat pemerintahan, sementara saat reformasi bergulir, praktik korupsi menyebar dan tidak hanya terjadi dalam lingkaran kekuasaan di pusat pemerintahan. Untuk memahami praktik korupsi yang terjadi di tengah sistem sosial yang demokratis, layaknya era reformasi di Indonesia, Arvind K. Jain memberikan sebuah bagan yang berisi pola relasi kekuasaan dan praktik korupsi di era demokrasi sebagai berikut.



Gambar 1. *Corrupt Relationships in a Democratic Society*¹³

Dari bagan tersebut, terdapat tiga relasi yang menggambarkan relasi kekuasaan dan praktik korupsi, dimana ketiga relasi tersebut melibatkan beberapa aktor utama, antara lain, konstituen atau masyarakat umum, lembaga eksekutif, lembaga legislatif dan birokrasi. Dari relasi berbagai aktor tersebut pada akhirnya menciptakan “ruang korupsi” didalam administrasi publik. Ruang pertama merupakan pertemuan antara *political leaders* dan masyarakat, dimana seorang calon kepala daerah atau presiden ketika ingin memenangkan pemilu harus membeli suara atau memberikan janji kepada konstituennya—sebagai politik balas jasa—sehingga hal ini berpotensi menjadi “ruang korupsi”. Tak hanya itu, pembelian suara juga mampu berbentuk kebijakan-kebijakan publik yang tidak populis dan hanya menjadi “investasi” bagi seseorang untuk terus melanggengkan kekuasaannya manghadapi pemilu selanjutnya. Ruang kedua merupakan pertemuan antara *political leaders, bureaucrat* dan masyarakat, dimana seorang pemimpin melalui hak prerogatifnya mampu menunjuk seseorang untuk mengepalai lembaga negara, dan akhirnya berfungsi sebagai “kepanjangan tangan” dari pemimpinnya guna meraup banyak keuntungan, guna kepentingan politis kedepan, lantas antara *bureaucrat* dengan masyarakat berpotensi menjadi “ruang korupsi” ketika berurusan dengan layanan publik, seperti yang tak asing lagi di telinga; masyarakat akan memberi ”uang sogokan” pada birokrasi demi mempercepat pelayanan yang berbelit-belit. Terakhir, ruang pertemuan antara masyarakat dan legislator, dimana kerap terjadi “pembelian suara” masyarakat saat pemilu oleh para politisi yang ingin mendapatkan “kursi” di lembaga legislatif, tak hanya itu, dalam proses pengesahan sebuah undang-undang juga kerap menjadi “ruang korupsi”, dimana lembaga legislatif yang memiliki otoritas untuk melakukan pengesahan, tak jarang melakukan pemerasan terhadap berbagai kelompok yang berkepentingan terhadap sebuah undang-undang¹⁴.

Dalam pandangan Arvind K. Jain, korupsi yang dilakukan oleh *political leaders* dalam penetapan kebijakan publik (relasi nomor 1) jika dibandingkan dengan praktik korupsi lain (relasi nomor 2 dan 3), termasuk kedalam *grand corruption*¹⁵, yakni praktik korupsi yang

¹³ Sumber: Arvind K. Jain. 2001. *Corruption: A Review*. Journal Of Economic Survey, Vol 15, No.1. Blackwell Publishers, Oxford. Page: 74

¹⁴ *Ibid.* Page: 73-75

¹⁵ *Ibid.* Page: 73

berdampak luas dan berkepanjangan bagi masyarakat, dimana *political leaders* menggunakan kekuasaannya untuk menetapkan sebuah kebijakan yang hanya menguntungkan segelintir pihak saja, hingga harus mengorbankan jutaan masyarakat, bahkan tak jarang kebijakan yang menguntungkan segelintir pihak tersebut pada akhirnya harus merubah sistem penyelenggaraan pemerintahan yang ada, layaknya kebijakan privatisasi BUMN, *bailout* kepada pihak tertentu hingga eksploitasi barang tambang dan gas alam yang menguntungkan segelintir kelompok atau investor. Tak hanya itu, *grand corruption* juga mampu berbentuk kebijakan publik yang memiliki tujuan-tujuan politis demi pelanggaran kekuasaan, dimana seorang *political leaders* menggunakan kekuasaannya dalam menetapkan kebijakan publik untuk meraup suara di pemilu selanjutnya, atau sebagai “investasi” bagi suksesi periode berikutnya, layaknya kebijakan bantuan langsung tunai (BLT) hingga rekrutmen CPNS yang melebihi kuota anggaran negara.

Pada titik ini, praktik korupsi dalam pembuatan kebijakan publik yang tergolong sebagai *grand corruption* memiliki tingkat urgensi tinggi untuk dibenahi bahkan dicegah, karena dengan terus terjadinya praktik tersebut maka demokrasi di Indonesia akan sulit untuk ditegakan. Pertanyaannya, darimana akan memulai pembenahan dan pencegahan praktik korupsi dalam proses kebijakan publik? Sebagai sebuah proses, kebijakan publik mengalir dari hulu; formulasi kebijakan publik, dan bermuara di hilir; praktik pelayanan publik, sehingga peluang untuk melakukan pencegahan praktik korupsi harus dilakukan sedari proses awal, yakni formulasi kebijakan. Riant Nugroho dalam hal ini menyebutkan bahwa proses formulasi merupakan titik awal yang penting dan berpengaruh bagi sebuah kebijakan publik. Ia mencatat, “...proses kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik karena disini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri...”¹⁶

Dalam formulasi kebijakan terdapat sebuah proses dimana beragam informasi mengenai suatu kebijakan publik akan dipaparkan, serta beragam analisa akan diungkapkan guna mendapat banyak alternatif kebijakan hingga dipilih satu alternatif yang paling cocok dan tepat. Proses ini seharusnya mampu diakses oleh beragam lapisan masyarakat agar masyarakat mampu mengetahui beragam informasi secara utuh demi melakukan kontrol hingga proses implementasinya, karena tanpa informasi dan pengetahuan, masyarakat tidak

¹⁶ Riant Nugroho. 2011. *Public Policy*. Gramedia, Jakarta. Hal: 505

memiliki “alat” untuk melakukan kontrol secara efektif. Dalam konteks ini, masyarakat tidak lagi dipandang dan dinilai sebagai objek, melainkan bergeser menjadi subjek dalam formulasi kebijakan, yang mampu ikut mempengaruhi, berkontribusi secara langsung, mengumpulkan informasi secara utuh, menganalisa berbagai alternatif yang ditawarkan, berinteraksi dengan para pakar, hingga masyarakat memiliki pemahaman dan mampu mengontrol sebuah formulasi kebijakan.

Formulasi Kebijakan Publik dan Praktik Pelibatan Masyarakat

Sebagai sebuah *praktika sosial*, kebijakan publik merupakan irisan dari domain pemerintah sebagai pihak yang diberikan otoritas dan domain masyarakat sebagai pihak yang memberikan otoritas. Kedua domain tersebut memiliki perannya masing-masing yang terintegrasi, tidak terpisah satu dan lainnya. Hal senada diungkapkan oleh Riant Nugroho dalam bukunya, “...(*public policy*) any of state or government (as the holder of the authority) decision to manage public life (as the sphere) in order to reach the mission of the nation (remember, nation is consist of two institutions: state and society)...”¹⁷.

Pada titik ini, definisi tersebut menunjuk bahwa kebijakan publik merupakan irisan dua domain, pemerintah dan masyarakat. Irisan antar domain tersebut, kini kerap dikenal dengan sebutan *partisipasi* atau *keterlibatan* masyarakat dalam kebijakan publik serta *peran* pemerintah dalam kebijakan publik, yang mana dalam perkembangannya, irisan antar domain tersebut terus mengalami perkembangan dan perubahan dari masa ke masa. E. Vigoda, sebagaimana dikutip oleh Subando Agus Margono mengungkapkan bahwa terjadi proses evolusi dalam konteks interaksi antara administrasi publik dan masyarakat. Ia menggambarkan proses awal evolusi, dimana posisi *citizens as subjects* dan *public administration as rulers*, bergeser ke arah *citizens as voters* dan *public administration as trustees*, lantas bergeser lagi ke arah *citizens as clients/costumer* dan *public administration as managers*, selanjutnya *citizens as partners* dan *public administration as partners*, terakhir, *citizens as owners* dan *public administration as subjects*¹⁸. Dari proses evolusi tersebut akan

¹⁷ *Ibid.* hal: 96

¹⁸ Lihat: Subando Agus Margono, “*Demoralisasi Birokrasi dan Manipulasi Kebijakan Publik: Telaah Pengembangan Kapasitas Untuk Mencermati Lemahnya Governance*”, dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum (ed.). 2010. *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Penerbit Gava Media dan Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik dan Magister Administrasi Publik UGM, Yogyakarta. Hal: 51

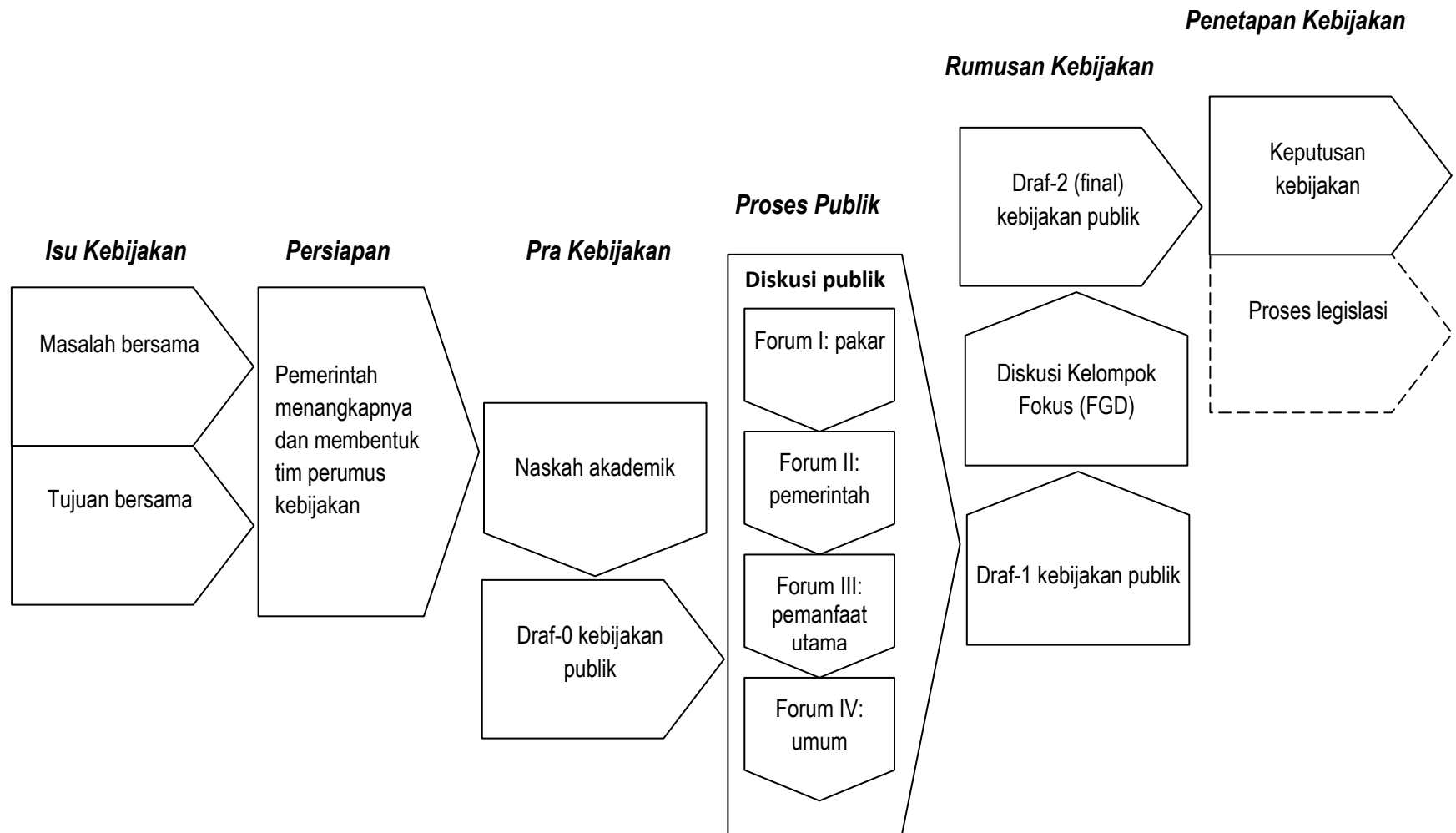
terlahir sebuah pola interaksi antara masyarakat dengan administrasi publik yang berbeda antara satu dengan lainnya serta memiliki kualitas keterlibatan masyarakat yang tidak sama. Secara politis, pergeseran demi pergeseran tersebut menunjukkan tarik-menarik kekuasaan antara dua pihak dalam kebijakan publik.

Hal serupa juga terjadi dalam proses formulasi kebijakan publik, dimana sebuah formulasi kebijakan publik memiliki kualitas pelibatan masyarakat yang berbeda-beda. Tercatat, terdapat 14 model dari formulasi kebijakan publik yang memiliki derajat pelibatan masyarakat berbeda, dari model kelembagaan, proses, hingga *garbage can*¹⁹. Lebih lanjut, di Indonesia pergeseran dalam konteks formulasi kebijakan publik juga terjadi dari satu era ke era lainnya. Di era orde lama, partisipasi masyarakat terhadap kebijakan publik belum optimal, sebab cenderung teknokratis dan berkarakter *public administration as rulers* dimana para pengambil keputusan kerap tidak melibatkan pihak-pihak yang akan menjadi korban. Tak hanya itu, formulasi kebijakan publik saat itu juga kerap cenderung *one man show*, dari seorang pemimpin kharismatik; Soekarno. Kebijakan penyelenggaraan *Ganefo*, non-blok, pendirian TVRI, pemberdelan surat kabar serta pembubaran partai politik pernah terjadi di era ini dan menunjukkan bahwa era orde lama belum melakukan pelibatan masyarakat secara efektif dan berkelanjutan. Kondisi yang tidak jauh berbeda terulang kembali di era orde baru, dimana praktik formulasi kebijakan sangat sentralistik, berkarakter *citizens as voters—public administration as trustees* dengan minimnya pelibatan dari elemen-elemen masyarakat yang kerap menjadi *objek* dari sebuah kebijakan kala itu, selain itu, pola formulasi kebijakan juga kerap bias dengan kepentingan-kepentingan segelintir kelompok di dalam “lingkaran cendana”, sehingga kebijakan publik tidak lagi merepresentasikan kehendak masyarakat luas dan dampak lebih jauhnya adalah terciptanya sistem otoritarian, dimana seorang pemimpin tidak lagi memiliki batasan tegas dan jelas antara *self interest*, kepentingan keluarga, kelompok terdekat dan masyarakatnya. Kebijakan pelita, P4, ekstensifikasi-intensifikasi pertanian, penggabungan partai politik, sentralisasi birokrasi, hingga pelarangan demonstrasi merupakan wujud nyata dari minimnya pelibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan publik kala itu.

¹⁹ Lebih lanjut: *Op.cit.* Riant Nugroho... hal: 510-540

Sejarah telah mencatat bahwa pola formulasi kebijakan yang dijalankan oleh kedua orde tersebut pada akhirnya menciptakan *grand corruption* yang berdampak multi dimensional; krisis ekonomi dan ketidakstabilan politik. Terlepas dari beragam hal positif yang telah dihasilkan oleh kedua orde tersebut, dalam praktik formulasi kebijakannya cenderung memperbesar peran dan otoritas dari pemerintah, serta meminimalisir peran kontrol dari masyarakat, hingga pada akhirnya memperbesar peluang korupsi serta pelanggaran otoritas berkarakter despotik. Meskipun pada titik ini tidak mampu ditarik kesimpulan adanya hubungan antara formulasi kebijakan yang “elitis” dengan peningkatan praktik korupsi di lingkungan administrasi publik, hanya saja kita mampu melihat bahwa proses formulasi publik merupakan proses yang vital, berpengaruh dan berdampak panjang secara sistemik terhadap penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara pada umumnya serta realisasi kehendak masyarakat pada khususnya.

Keruntuhan dua orde sebelumnya melahirkan era yang kini dikenal dengan label reformasi, dimana pada tahun 1998 krisis ekonomi dan politik yang melanda Indonesia memaksa presiden Soeharto untuk melepas jabatannya selama 32 tahun, dan perubahan mulai menggema di berbagai sisi dan sektor kehidupan masyarakat, dengan penerapan sistem demokrasi, kedudukan berimbang antar lembaga negara, reformasi birokrasi, pemberdayaan masyarakat dan otonomi daerah menjadi nilai-nilai yang diusung oleh era kontemporer ini. Perubahan juga menerpa praktik kebijakan publik di Indonesia yang kini mulai membuka “kran” partisipasi masyarakat dalam prosesnya. Dalam peraturan menteri negara pendayagunaan aparatur negara, nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang pedoman umum formulasi, implementasi, evaluasi kinerja dan revisi kebijakan publik di lingkungan lembaga pemerintah pusat dan daerah, tergambar mekanisme formulasi kebijakan publik sebagai berikut,



Gambar 2. Proses formulasi kebijakan publik dalam Peraturan Menteri Negara PAN Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007

Dengan adanya peraturan tersebut mengisyaratkan bahwa proses formulasi kebijakan publik harus mengikutsertakan masyarakat, terutama kelompok yang mendapatkan keuntungan langsung dari sebuah kebijakan, maupun yang akan mendapatkan dampaknya. Tak hanya itu, elemen-elemen swadaya masyarakat, layaknya LSM, asosiasi masyarakat, dan kelompok lainnya juga mendapatkan porsi untuk mempengaruhi sebuah kebijakan publik. Melalui peraturan ini, keterlibatan masyarakat secara legal formal telah dijamin keberlangsungannya oleh pemerintah.

Di tengah kondisi ini, berbagai kebijakan publik masih saja teridentifikasi sarat akan praktik korupsi, bahkan cenderung menguntungkan segelintir pihak saja, bukan masyarakat luas. Masih hangat dalam ingatan bagaimana fenomena *lumpur lapindo* ditetapkan menjadi sebuah bencana alam dan pemerintah menetapkan kebijakan mengeluarkan dana APBN untuk memberikan subsidi pada kelompok Bakrie; lantas kebijakan kenaikan harga BBM yang dikonversi menjadi BLT dan BOS; privatisasi sektor publik yang terjadi sejak tahun 2002; RUU BPJS yang masih terkatung-katung hingga kini; UU BHP yang dibatalkan oleh MA, dan kini melahirkan RUU PT; kontrak investasi asing, dari Freeport hingga Chevron; kriminalisasi lembaga negara bantu, layaknya KPK dan Ombudsman; hingga kasus sengketa tanah yang terjadi di Mesuji dan berbagai daerah lainnya.

Dalam konteks ini, berbagai fenomena tersebut menunjukkan bahwa proses pelibatan masyarakat dalam formulasi kebijakan publik saat ini belum mampu berjalan efektif, karena masih terdapat beragam praktik maladministrasi yang berujung pada korupsi. Hal ini juga sekaligus menunjukkan bahwa masyarakat belum mampu melakukan kontrol secara efektif terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Meskipun telah terdapat jaminan secara legal formal dalam peraturan perundangan, ternyata pelibatan masyarakat belum mampu memberikan pengaruh signifikan dalam proses formulasi kebijakan publik. Pada titik ini, sangatlah beralasan untuk menaruh curiga pada pemerintah yang menjadikan proses pelibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan publik hanya sekedar formalitas dan sekedar pelegalan “atas nama masyarakat”, tidak lebih, sehingga proses pelibatan tersebut jatuh hanya menjadi bias kepentingan penguasa dan segelintir kelompok. Maka, proses pelibatan yang terjadi saat ini harus dibenahi, direvitalisasi, bahkan diradikalisasi, agar menjadi pelibatan senyatanya yang merepresentasikan kehendak masyarakat banyak.

Menggagas Mekanisme dan Bentuk Pelibatan Masyarakat Dalam Formulasi Kebijakan Untuk Mencegah Praktik Korupsi

Dalam lampiran 1, peraturan menteri negara pendayagunaan aparatur negara, nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang pedoman umum formulasi, implementasi, evaluasi kinerja dan revisi kebijakan publik di lingkungan lembaga pemerintah pusat dan daerah, disebutkan bahwa proses pelibatan masyarakat termasuk kedalam proses publik, “...*proses publik adalah kegiatan pelibatan para pihak yang berkepentingan (stakeholders) dengan kebijakan publik dalam rangka transparansi, partisipasi dan pengawasan...*”²⁰. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, proses pelibatan masyarakat harus dievaluasi serta diradikalisasi agar mampu sesuai dengan kehendak masyarakat sekaligus menghalau praktik maladministrasi berupa korupsi. Untuk mewujudkan hal tersebut, terdapat beberapa hal pokok yang mendesak untuk diubah, antara lain; *perubahan ruang pelibatan masyarakat dalam formulasi kebijakan, perubahan metode pengambilan keputusan dalam proses publik dan perubahan mekanisme perwakilan masyarakat*. Ketiga hal tersebut merupakan celah yang berpeluang untuk digunakan dalam rangka mewujudkan kontrol yang masif dan efektif dari masyarakat, serta untuk merubah pola formulasi kebijakan yang hingga hari ini belum mampu mengartikulasikan kepentingan masyarakat dan rentan dijangkiti wabah korupsi.

Gagasan Perubahan Ruang Pelibatan Masyarakat Dalam Formulasi Kebijakan

Dalam hal *pertama*, yakni perubahan ruang pelibatan masyarakat dalam formulasi kebijakan publik, akan dirujuk beberapa butir dari Peraturan Menteri PAN nomor: PER/04/M.PAN/4/2007, yang diidentifikasi masih menutup akses masyarakat terhadap berbagai informasi serta analisa dari sebuah kebijakan publik, antara lain, penjelasan lampiran 1, terutama dalam poin pembentukan tim penyusun formulasi kebijakan publik (poin B), proses publik ketiga (poin F) dan proses publik keempat (poin G) yang masing-masing menyebutkan bahwa tim penyusun kebijakan yang bersifat *ad hoc* hanya terdiri atas pejabat birokrasi terkait dengan kualifikasi keilmuan tertentu. Lantas, proses publik ketiga merupakan proses diskusi dengan berbagai elemen masyarakat yang terkait langsung dengan sebuah

²⁰ Lihat: Lampiran 1, Bab Pendahuluan, subbab pengertian umum, poin 12, dalam peraturan menteri negara pendayagunaan aparatur negara, nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang pedoman umum formulasi, implementasi, evaluasi kinerja dan revisi kebijakan publik di lingkungan lembaga pemerintah pusat dan daerah

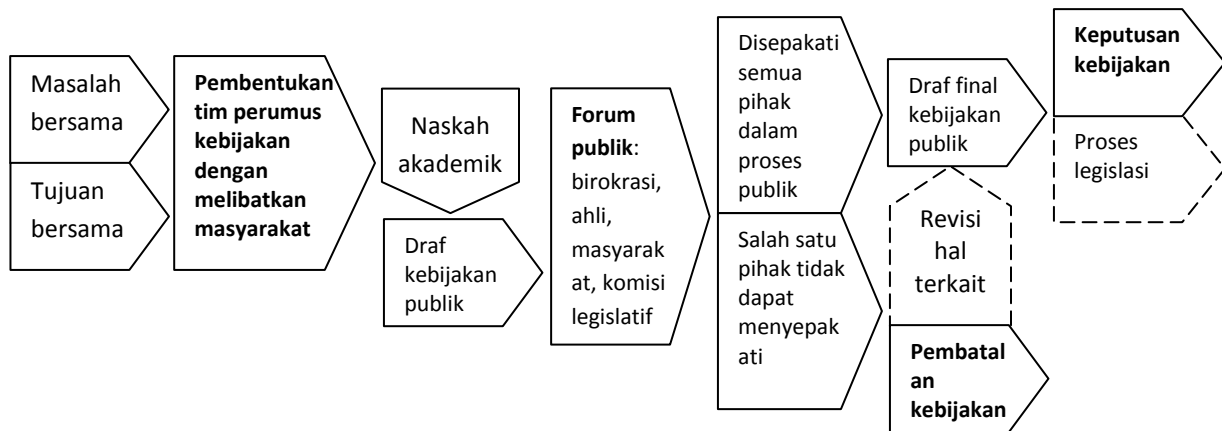
kebijakan publik atau kelompok sasaran kebijakan publik yang akan diformulasikan. Proses publik keempat merupakan diskusi dengan beragam elemen masyarakat luas, layaknya LSM, tokoh masyarakat, asosiasi dan kelompok tertentu, tujuannya untuk mendapatkan masukan-masukan terkait sebuah kebijakan²¹.

Dari ketiga poin diatas, terepresentasikan proses formulasi kebijakan publik yang bercorak teknokratis dan birokratis, dimana hanya para ahli dengan kualifikasi tertentu dan berasal dari kalangan birokrasi saja yang masuk ke dalam tim penyusun, tanpa adanya unsur dari elemen masyarakat, diluar birokrasi. Padahal, di proses awal ini, terdapat informasi yang harus diketahui masyarakat secara luas, terutama mengenai tujuan umum, capaian, analisa dampak serta besaran dana dari sebuah kebijakan publik. Lantas, dalam proses publik ketiga dan keempat, posisi masyarakat hanya sebagai subordinat dari birokrasi, sebab masyarakat tidak memiliki otoritas apapun atas kebijakan yang akan dirumuskan, dengan kata lain, masyarakat hanyalah memiliki kewenangan untuk memberikan masukan dan kritik bagi draft kebijakan publik, tetapi tidak memiliki hak untuk menolak draft tersebut. Jika dianalogikan dalam lembaga legislatif, masyarakat hanya berperan sebagai dewan perwakilan daerah (DPD) yang hanya berwenang untuk memberikan masukan, bukan menentukan atau menetapkan sebuah RUU. Pada titik ini, relasi kekuasaan yang terbangun dalam proses publik tidaklah setara, tetapi bias otoritas birokrasi, sehingga akan berpotensi besar menimbulkan praktik maladministrasi sekaligus meniadakan kontrol langsung dari masyarakat. Tak hanya itu, proses publik yang terbagi kedalam empat tahap juga memisahkan antara forum pakar, ahli, komisi legislatif dengan masyarakat. Hal ini sangat menegaskan corak teknokratis dalam proses awal formulasi kebijakan publik.

Dengan landasan tersebut, maka keterlibatan masyarakat harus berbentuk keterlibatan secara formal, dimana wakil dari sekelompok masyarakat yang menjadi kelompok sasaran secara langsung dari kebijakan publik akan menempati salah satu atau beberapa jabatan dalam struktur tim *ad hoc* penyusun kebijakan publik. Lantas, empat forum proses publik yang terpisah, harus disatukan hingga para ahli, pakar, komisi legislatif yang terkait dan masyarakat berada dalam satu forum serta ruang yang sama, dan mampu mencapai sebuah kesepakatan atau konsensus yang *fair*, dimana masing-masing pihak memiliki hak serta otoritas yang

²¹ *Ibid.* lampiran 1, Bab IV mengenai langkah-langkah formulasi kebijakan publik, Poin B, F dan G

seimbang. Disini, proses formulasi kebijakan akan memangkas beberapa proses publik, sehingga lebih menghemat waktu dan tenaga. Selain itu, dengan digabungkannya forum dari proses publik, maka proses komunikasi antar ahli, birokrasi serta masyarakat akan berjalan dan saling memberikan pengetahuan satu dengan lainnya.



Gambar 3. Alur proses formulasi kebijakan publik dengan pelibatan masyarakat

Dari gambar tersebut, terrepresentasikan pelibatan nyata dari masyarakat, sebagai salah satu pihak yang memiliki otoritas serta hak yang setara dalam proses formulasi kebijakan publik. Betapa tidak, masyarakat akan terlibat secara aktif mulai dari proses penyusunan tim perumus kebijakan, hingga penentuan sebuah kebijakan dalam forum publik, apakah akan diputuskan atau dibatalkan. Melalui otoritas ini, praktik korupsi akan mampu dicegah dan diawasi oleh wakil atau delegasi masyarakat secara langsung, dan juga masyarakat memiliki otoritas untuk membatalkan sebuah formulasi kebijakan publik yang diindikasikan kental praktik korupsi pada saat forum publik, dengan cara tidak menyetujui draf. Dalam proses forum publik, seluruh partisipan akan berada dalam posisi yang adil dan setara, karena setiap partisipan memiliki otoritas yang setara, tidak ada lagi pembedaan kelas, status dan jabatan. Selain itu, forum publik juga harus mencapai sebuah konsensus melalui musyawarah, bukan *voting*. Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai proses musyawarah dalam forum publik, pencapaian konsensus dan mekanisme perwakilan atau delegasi masyarakat akan dibahas setelah ini.

Gagasan Perubahan Metode Pengambilan Keputusan Dalam Proses Publik

Gagasan tersebut merujuk pada proses komunikasi serta pengambilan keputusan (pencapaian konsensus) didalam forum-forum proses formulasi kebijakan publik, dimana para partisipan atau subjek formulasi kebijakan publik didesak untuk melakukan proses komunikasi secara terbuka, setara dan menggunakan pendekatan musyawarah dalam mencapai sebuah kesepakatan yang menghargai opini mayoritas maupun minoritas. Lebih lanjut, praktik dalam proses tim penyusun kebijakan publik maupun dalam proses publik harus mengedepankan prinsip kesetaraan serta keterbukaan dalam proses komunikasinya, agar mampu terselenggara proses musyawarah yang *fair*. Melalui adanya keseimbangan dalam hak dan otoritas baik dari ahli, birokrasi, komisi legislatif dan masyarakat dalam forum-forum tersebut, maka akan tercipta komunikasi yang setara. Misal, saat terdapat satu pihak yang masih belum setuju, katakanlah masyarakat, maka forum proses publik tidak mampu dilanjutkan dan sebuah kebijakan publik tidak mampu disahkan oleh pejabat yang berwenang. Disini, terdapat keseimbangan relasi kekuasaan, yang pada akhirnya akan mendesak orientasi dari para partisipan forum untuk mengedepankan kepentingan bersama, atau hal-hal yang lebih luas dari *self-interest* maupun *group-interest* nya masing-masing.

Adalah Jurgen Habermas, seorang pemikir dari mahzab Frankfurt yang mencetuskan konsepsi *tindakan komunikatif* serta *nalar berorientasi konsensus* yang mampu menjadi landasan teoritis dalam pembahasan ini, dimana Habermas menilai bahwa proses komunikasi harus setara demi tercapainya kesepakatan yang mampu diterima seluruh pihak, atau dengan kata lain, Habermas melihat integrasi sosial hanya mampu dicapai melalui proses *tindakan komunikatif* yang berujung pada pencapaian *konsensus*. Dalam hal ini, Habermas mencatat bahwa *tindakan komunikatif* harus dimaknai sebagai,

“...reach understanding [*verständigung*] is considered to be a process of reaching agreement [*einigung*] among speaking and acting subjects... it has to be accepted or presupposed as valid by participants... a communicatively achieved agreement has a rational basis; it cannot be imposed by either party, whether instrumentally through intervention in the situation directly or strategically through influencing the decision of opponents...”²²

²² Jurgen Habermas. 1984. *The Theory of Communicative Action: Reason and The Rationalization Of Society*. Volume I. Beacon Press, Boston. Page: 286-287

Melalui kesepemahaman antara subjek atau partisan dalam forum sebuah tindakan komunikatif mampu berjalan, tetapi saat terjadi pemaksaan dan kebohongan, maka tindakan komunikatif berubah menjadi tindakan strategis dan instrumental yang tidak akan berujung pada konsensus, melainkan penguasaan dan pemenuhan ambisi atau tujuan-tujuan pribadi (*self-interest*). Dalam konteks proses formulasi kebijakan publik, dimana masyarakat hanya ditempatkan pada posisi yang hanya bisa memberikan kritik atau masukan, maka tidak tercipta kesetaraan dan hanya akan tercipta proses komunikasi yang berorientasi instrumental atau strategis, lantas kebijakan publik yang lahir bukan merupakan produk konsensus, tetapi produk instrumental atau strategis yang berpihak pada *self interest* atau kepentingan segelintir pihak. Sehingga, untuk menjamin terselenggaranya tindakan komunikatif dalam forum-forum proses formulasi kebijakan publik, maka setiap partisipan, baik itu birokrasi, ahli ataupun masyarakat harus dijamin oleh peraturan perundangan mengenai hak serta otoritasnya dalam forum secara setara dan emansipatif. Mungkin inilah salah satu alasan mengapa di era reformasi ini, sebuah kebijakan publik masih cenderung korup.

Action orientation / Action situation	<i>Oriented to success</i>	<i>Oriented to reaching understanding</i>
<i>Nonsocial</i>	Instrumental action	----
<i>Social</i>	Strategic action	<i>Communicative action</i>

Gambar 4. *Types of action*²³

Lebih lanjut, penggunaan tindakan strategis dalam sebuah forum atau formulasi kebijakan publik pada akhirnya akan menyebabkan konflik, sebab banyak kepentingan-kepentingan yang tidak terartikulasikan dan sengaja dinegasikan dengan tujuan-tujuan pemenuhan *self-interest*. Bahkan, dengan proses formulasi kebijakan melalui tindakan strategis, maka pengesahan sebuah kebijakan akan mengundang gejolak sosial dan konflik horizontal, layaknya pengesahan UU anti pornografi dan pornoaksi, kebijakan tata ruang kota di daerah-daerah yang kerap menggusur banyak PKL dan berujung konflik yang berkepanjangan serta kebijakan penetapan APBD yang kerap diselenggarakan secara sepihak

²³ *Ibid.* page: 285

dan menyebabkan gejolak sosial. Dalam hal ini, sebuah kebijakan publik akan sah atau memenuhi klaim validitas dalam terminologi Habermas, jika sesuai dengan penggambaran yang ditulis oleh F. Budi Hardiman dalam bukunya, “...*larangan merokok itu baru sah jika tidak hanya disetujui oleh pemerintah, melainkan juga para korban, para perokok, dst. Untuk itu pihak-pihak yang berkepentingan harus berbicara dan bersepakat dulu sebelum aturan itu diberlakukan...*”²⁴

Dalam hal ini, pertanyaan yang muncul adalah, bagaimana kesepakatan itu bisa terjadi? Dan juga bagaimana posisi pihak-pihak yang tidak bisa menyepakati keputusan forum, sebab tidak mungkin sebuah kesepakatan akan mutlak disetujui?. Dalam pandangan Habermas, kesepakatan akan terjadi saat berbagai pihak atau partisan dalam sebuah forum mempraktikkan *tindakan komunikatif* dan memiliki basis berpikir yang sama²⁵, disini F. Budi Hardiman memiliki contoh,

“...*partai-partai yang bersaing di MPR/DPR kita, misalnya, dapat mencapai konsensus, hanya jika mereka berpijak pada basis yang lebih luas daripada tradisi partai-partai itu masing-masing, yakni pada basis tradisi dan budaya pengambilan keputusan dalam MPR/DPR. Dengan terbentuknya budaya politis demokratis di dalam proses pengambilan keputusan parlementer itu, konsensus akan makin mudah dicapai...*”²⁶

Secara implisit, Habermas memberikan penekanan pada basis tradisi dari sebuah kelompok masyarakat, agar mampu mewujudkan sebuah konsensus antar pihak di dalam masyarakat tersebut. Dan jika dikontekstualisasikan ke kehidupan masyarakat Indonesia, maka akan ditemukan basis masyarakat Indonesia adalah gotong royong dan musyawarah

²⁴ F. Budi Hardiman. 2009. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta. Hal: 76

²⁵ Dalam konsepsi Judith E. Innes dan David E. Booher, proses pencapaian kesepakatan atau konsensus berada didalam ruang *authentic dialogue*, yang mana seluruh partisipan dialog dengan perbedaan kepentingan tajam harus saling terbuka hingga menemukan *interdependence of interests*, yakni sebuah titik pertemuan dari pihak yang memiliki perbedaan. Titik pertemuan tersebut berupa hal-hal yang saling berhubungan dan saling ketergantungan antara satu kepentingan dengan lainnya, dimana sebuah kepentingan akan menemui kesulitan untuk mewujudkan kepentingannya, jika tidak bekerjasama dengan kepentingan lain. Di titik ini, pihak dengan kepentingan berbeda akan didesak untuk bekerja sama dengan pihak lain, demi mewujudkan kepentingan bersama. Metode *authentic dialogue* mengkonversi perbedaan menjadi kerjasama melalui penggalan masalah hingga menemukan titik ketergantungan antar kepentingan. Lebih lengkap: Judith E. Innes dan David E. Booher, “*Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue*”, dalam Maartin Hajer dan Hendrik Wagenaar (ed.). 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance In The Network Society*. Cambridge University Press, New York. Page: 33-59

²⁶ *Ibid.* hal: 39

mufakat²⁷, sebagaimana tercermin dari sejarah bangsa dan juga demokrasi yang berjalan di desa, sebagai tingkat paling mikro dari hierarki negara atau sebagai pondasi paling dasar dari sebuah negara. Pada titik ini, kesepakatan akan terjadi dalam forum-forum proses formulasi kebijakan publik, apabila semua pihak yang terlibat memiliki jaminan adanya otoritas yang seimbang, menggunakan tindakan komunikatif, serta berpijak pada basis tradisi masyarakat luas, yakni pandangan gotong royong dan musyawarah mufakat, bukan individualistik dan *voting a la* demokrasi modern barat.

Lantas, bagaimana dengan pihak yang tidak menyetujui poin-poin kesepakatan yang telah ditetapkan oleh sebuah forum? Dalam hal ini, memang tidak mungkin secara kuantitas semua individu menyetujui secara mutlak, hanya saja disini digunakan pendekatan pemahaman secara kualitas, dimana pihak-pihak yang tidak menyetujui harus memiliki pemahaman secara utuh terhadap persoalannya, hingga pihak tersebut mampu menerima keputusan dan merasa diperlakukan secara adil. Dalam hal ini, salah satu pemikir neoklasik, Mary Parker Follett menyebutkan, “...*in a conference we have participation when we have related thinking, not merely voting, which only registers opinions already formed...*”²⁸. Merujuk dari pemikiran Follett, keterlibatan seseorang dalam sebuah kesepakatan tidak melulu bersifat kuantitatif atau pilihan ya—tidak, melainkan sebuah pemahaman atau keterikatan pemahaman dengan pihak yang berbeda. Pada titik ini, forum yang diselenggarakan dalam proses formulasi kebijakan publik harus menggunakan prinsip musyawarah mufakat dengan penekanan pada sisi kualitas pemahaman dari masing-masing pihak yang menjadi partisipan, agar seluruh pihak yang memiliki kepentingan berbeda mampu diperlakukan secara adil dan setara, serta mampu menerima sebuah produk kebijakan dengan pemahaman yang utuh dan penerimaan sadar atas perbedaan yang terjadi.

Terdapat satu faktor penting lain yang tidak boleh terlewat dan berfungsi untuk menjaga terselenggaranya forum formulasi kebijakan publik dengan karakter atau corak yang telah dibahas sebelumnya, yakni faktor kepemimpinan. Dalam konteks ini, seorang pemimpin dalam forum tidaklah memiliki otoritas lebih dari anggota forum, melainkan hanya menjadi

²⁷ Lebih lengkap: Yudi Latif. 2011. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*. Gramedia, Jakarta. hal: 383-488

²⁸ Mary Parker Follett, “The Psychology of Consent And Participation”, dalam Henry C. Metcalf dan L. Urwick (ed.). 1942. *The Early Sociology of Management And Organizations (Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett)*. Volume III. Routledge, New York. Page: 198.

seorang fasilitator yang memandu arah musyawarah. Tetapi, seorang fasilitator, harus memiliki keahlian untuk menciptakan suasana atau iklim diskusi yang terbuka dan setara, dimana masing-masing pihak mampu mengungkapkan argumen-argumennya juga berbagai kritiknya tanpa merasa canggung atau tidak nyaman. Judith E. Innes dan David E. Booher menggambarkan,

*“...the facilitator must manage discussion so that participants feel comfortable and safe in saying what is on their minds even if they think others will not like it... As for comprehensibility, a good facilitator asks for clarification or examples, tries experimental rephrasing of ambiguous statements and asks for elaboration as needed...”*²⁹

Dengan kebutuhan tersebut, maka pemerintah perlu melakukan banyak pendampingan serta pelatihan terhadap berbagai pimpinan organisasi publik yang berpeluang memimpin forum dalam proses formulasi kebijakan publik. Sebab, tanpa adanya pelatihan, maka forum yang terselenggara akan berpotensi menjadi forum-forum konvensional yang berkarakter monologal dan tidak partisipatif. Di titik ini, seluruh partisipan memiliki kewajiban untuk membangun iklim diskusi yang demokratis dan partisipatif, tidak hanya menjadi kewajiban dari seorang fasilitator.

Gagasan Perubahan Mekanisme Perwakilan Masyarakat

Hal pokok terakhir adalah *perubahan mekanisme perwakilan masyarakat*, dimana dalam proses formulasi kebijakan publik tidak memungkinkan untuk melakukan pelibatan langsung dari masyarakat secara keseluruhan, terutama untuk kebijakan tingkat nasional yang memiliki tingkat eksternalitas tinggi. Disini, pelibatan masyarakat menggunakan pola perwakilan atau delegasi seperti biasa, hanya saja dalam proses pemilihan perwakilan atau delegasi harus mengalami perubahan, tidak lagi penunjukan berdasarkan “selera pemerintah” tetapi dipilih secara langsung oleh masyarakat setempat. Metode pemilihan juga diserahkan kepada masyarakat setempat, tetapi tetap dalam kerangka musyawarah mufakat.

Lantas, jika sebuah kelompok masyarakat telah terinstitusionalisasi berdasarkan profesi, latar belakang sosial, agama dan lainnya, dalam bentuk organisasi, asosiasi, atau

²⁹ *Op.cit.* Judith E. Innes dan David E. Booher... Page: 37-38

paguyuban³⁰, maka pemerintah harus mengundang perwakilan dari organisasi atau asosiasi tersebut. Tetapi, perlu diingat, pemerintah tidak boleh hanya memasukan satu atau beberapa organisasi yang memiliki pandangan “selaras” dengan pemerintah, juga harus melibatkan organisasi atau asosiasi yang kontra terhadap pandangan pemerintah, karena sudut pandang yang berbeda dibutuhkan untuk mengontrol praktik maladministrasi yang berpotensi terjadi. Bayangkan jika proses formulasi kebijakan publik hanya melibatkan organisasi yang selaras dengan pemerintah, maka potensi praktik maladministrasi berupa korupsi sangat berpeluang terjadi, bahkan akan terjadi korupsi “berjamaah”. Disini, pemerintah harus melakukan pemetaan terlebih dahulu guna melibatkan dua sudut pandang yang berlawanan, agar terwujud kebijakan publik yang bercorak *komunikatif*.

Konsepsi pelibatan dua sudut pandang diambil dari konsepsi Habermas mengenai ruang publik, dimana Habermas membagi ruang publik kedalam dua golongan, *pertama* ruang publik yang tidak dikooptasi kekuasaan, dan *kedua*, ruang publik yang dikooptasi kekuasaan. Dalam golongan pertama, ruang publik tercipta karena kehendak dari masyarakat itu sendiri untuk memperjuangkan berbagai kepentingan individu-individu didalamnya, dan individu tersebut berjuang demi pengakuan identitas kolektif serta perwujudan dari tuntutan atau kehendak mereka. Sehingga saat ruang publik jenis ini terinstitusionalisasi menjadi organisasi atau semacamnya, maka sudah dapat dipastikan kepentingan yang direpresentasikan adalah benar-benar kepentingan kelompok masyarakatnya. Sementara, dalam golongan kedua, merupakan ruang publik yang dibentuk atas inisiatif dari pihak yang memiliki kekuasaan otoritatif maupun kekuasaan finansial, sehingga digunakan untuk kepentingan segelintir pihak demi tujuan pribadinya³¹. Dalam realitasnya, hal tersebut terjadi di Indonesia, dimana banyak LSM, asosiasi profesi, organisasi kemasyarakatan, hingga komunitas yang dibentuk oleh para pemegang kekuasaan ataupun para pimpinan korporasi, sehingga mereka tidak pernah memperjuangkan kepentingan dari kelompok masyarakat yang diwakilinya, sering dikenal dengan istilah organisasi “plat merah”. Habermas menilai bahwa ruang publik golongan kedua sangat berpotensi untuk mereduksi *tindakan komunikatif* menjadi tindakan strategis. Tak

³⁰ Penjelasan rinci mengenai jenis dan karakteristik dari lembaga atau organisasi masyarakat, lihat: Miriam Budiarjo. 2010. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta. Hal: 387-392

³¹ *Op.cit.* F. Budi Hardiman... hal: 140-143

hanya itu, ruang publik golongan kedua juga berpotensi melanggengkan praktik korupsi dalam administrasi publik saat terjadi pelibatan.

Dalam konteks ini, peran pemerintah atas proses perwakilan masyarakat dalam formulasi kebijakan publik adalah memberikan jaminan tersedianya ruang publik, serta menetapkan kelompok masyarakat tujuan yang akan mengirimkan wakilnya dalam proses formulasi sebuah kebijakan dengan pertimbangan yang telah dibahas sebelumnya. Misal: dalam kasus konflik Papua, dimana saat pemerintah akan menetapkan kebijakan publik terkait masalah tersebut, maka pemerintah harus melibatkan pihak pro dan kontra dalam masyarakat, baik itu asosiasi, organisasi maupun perwakilan masyarakat yang disinyalir memiliki tuntutan untuk memisahkan diri. Lantas, semakin tinggi tingkat eksternalitasnya, maka semakin banyak pihak yang harus dilibatkan, layaknya penyusunan APBD atau APBN, dimana berbagai pihak harus dilibatkan, baik itu kalangan dunia pendidikan hingga pengemis dan PKL. Asumsinya, dalam kebijakan yang memiliki tingkat eksternalitas tinggi pemerintah harus mampu mendengar suara dari kutub-kutub paling ekstrem, yakni dari masyarakat kelas atas, serta lapisan paling bawah, dimana pemerintah memetakan berbagai kelompok masyarakat dan menyediakan ruang untuk perwakilan dari lapisan teratas masyarakat dan lapisan terbawah masyarakat, serta perwakilan dari daerah yang paling miskin dan paling kaya.

Berbagai lapisan masyarakat harus mampu menyuarakan aspirasinya melalui wakil-wakil yang terpercaya dan berasal dari kelompoknya, agar mampu diartikulasikan dan menjadi salah satu nilai dalam kebijakan publik. Tetapi hal yang perlu diingat, dalam proses pemilihan seorang wakil atau delegasi yang akan terlibat dalam proses formulasi kebijakan publik, peran pemerintah hanyalah memberikan informasi, ruang pelibatan dan jaminan pelibatan bagi elemen masyarakat, tidak lebih. Sebuah organisasi, asosiasi, paguyuban maupun kelompok masyarakat di daerah-daerah akan menyelenggarakan pemilihan wakil atau delegasi secara demokratis dan mufakat untuk terlibat dalam proses formulasi kebijakan publik yang akan berdampak langsung pada organisasi atau kelompok mereka. Pada titik ini, individu dalam sebuah organisasi atau kelompok masyarakat akan dipilih berdasarkan modal sosialnya, seperti kepercayaan dan *track record*.

Seorang wakil yang terpilih akan mempertanggungjawabkan kepercayaan yang telah diberikan oleh kelompok atau organisasinya dan hal ini mampu menciptakan kontrol yang

efektif, terutama bagi si wakil maupun bagi pihak-pihak dalam proses formulasi kebijakan publik. Wakil yang telah terpilih akan dikontrol oleh lingkungan terdekatnya, sehingga akan meminimalisir peluang terlibat praktik korupsi, sebab *punishment* yang diberikan tidak hanya secara legal formal, melainkan juga secara sosial, pengucilan dan hilangnya kepercayaan dari lingkungan terdekatnya; dari kelompok masyarakat atau organisasinya. Disini, harapan terbesar terciptanya kontrol terhadap praktik korupsi dalam proses formulasi kebijakan publik berada ditangan masyarakat, terutama wakil atau delegasi yang dipercayanya. Lebih jauh, dengan adanya pihak dari masyarakat yang dikontrol secara ketat, maka Ia akan mempengaruhi proses, serta mengawasi praktik maladministrasi yang telah terjadi maupun berpotensi terjadi. Lantas, seorang wakil harus berkarakter transformatif, dimana beragam informasi yang didapatkan secara utuh, disosialisasikan kepada kelompok masyarakatnya, serta diberikan pemahaman agar kedepan mampu tercipta masyarakat yang kuat dan mampu mengontrol kebijakan publik.

Epilog: Pelibatan Masyarakat Sebagai Etika Dalam Formulasi Kebijakan Publik

Perubahan yang terjadi di era reformasi saat ini ternyata masih belum mampu menjawab beragam persoalan masyarakat. Praktik-praktik maladministrasi, khususnya korupsi masih dominan terjadi hingga menyebabkan banyak kerugian pada keuangan negara, perekonomian serta kesejahteraan masyarakat umum, terlebih lagi banyak kasus korupsi di Indonesia yang tergolong *grand corruption* dan salah satu “ruang” tempat berlangsungnya *grand corruption* adalah dalam proses kebijakan publik. Di titik ini, perubahan dalam proses kebijakan publik mutlak dibutuhkan dan salah satu cara yang efektif untuk merubah kondisi tersebut adalah dengan pembenahan dari proses awal, yakni formulasi kebijakan publik.

Dalam formulasi kebijakan publik, praktik korupsi terjadi disebabkan tidak adanya kontrol yang efektif dari masyarakat, disamping beragam sebab lain, seperti faktor individu serta manajemen organisasi publik yang buruk. Dengan minimnya kontrol dari masyarakat maka praktik korupsi akan semakin berpeluang untuk terjadi dan mewabah. Di sisi lain, peraturan menteri negara PAN nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 juga masih terlalu bercorak teknokratis dan birokratis, hingga memberikan peluang besar mewabahnya praktik korupsi, sekaligus menegasikan kontrol dari masyarakat. Dari kondisi tersebut, maka dibutuhkan penguatan posisi masyarakat dalam proses formulasi kebijakan publik sesuai dengan peraturan

menteri yang berlaku, serta melakukan perubahan pola-pola pelibatan yang masih bercorak teknokratis dan birokratis dalam prosesnya.

Perubahan yang dilakukan antara lain, pelibatan masyarakat dari pembentukan panitia *ad hoc* perumus kebijakan publik hingga pengesahan; penyetaraan otoritas serta wewenang antara berbagai unsur yang terlibat dalam proses tersebut melalui peraturan perundangan, khususnya keputusan menteri, hingga masyarakat mampu memiliki wewenang yang setara dengan pihak lain; lantas penyatuan forum-forum publik, dimana para ahli, birokrasi serta masyarakat berada didalam satu forum untuk membahas rancangan kebijakan publik; perubahan pola komunikasi serta tindakan didalam proses kebijakan publik, dimana tindakan diarahkan menuju pola tindakan komunikatif, dalam terminologi Habermas; adanya musyawarah mufakat yang berorientasi pemahaman dan kesatuan sosial; pengejaran konsensus yang mampu diterima oleh semua elemen yang terlibat dalam formulasi publik; hingga perubahan mekanisme perwakilan serta pemilihan perwakilan dari masyarakat untuk menjadi wakil dan terlibat dalam formulasi kebijakan publik.

Dari beragam perubahan tersebut, proses formulasi publik setahap demi setahap akan menjadi bersih dan transparan dengan kontrol yang efektif dari masyarakat. Kontrol pada akhirnya mampu berjalan dengan efektif, dikarenakan banyaknya perubahan-perubahan yang terjadi, dimana perubahan tersebut semakin menguatkan peran masyarakat. Dalam konteks ini, etika penyelenggara pemerintahan akan tumbuh seiring dengan menguatnya peran kontrol dari masyarakat, sebab etika bukanlah sesuatu yang *taken for granted*, melainkan dikonstruksi serta direproduksi. Salah satu jalan efektif mereproduksi etika, hingga akhirnya menjadi nilai yang melekat pada para penyelenggara negara adalah dengan terus menguatkan posisi masyarakat dalam mengontrol formulasi kebijakan publik, hingga akhirnya penyelenggara negara akan terbiasa dengan konsistensi, nilai-nilai keterbukaan, transparansi, partisipasi dan deliberasi.

Daftar Pustaka

- Budiarjo, Miriam. 2010. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta
- Follett, Mary Parker, “*The Psychology of Consent And Participation*”, dalam Henry C. Metcalf dan L. Urwick (ed.). 1942. *The Early Sociology of Management And Organizations (Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett)*. Volume III. Routledge, New York
- Habermas, Jurgen. 1984. *The Theory of Communicative Action: Reason and The Rationalization Of Society*. Volume I. Beacon Press, Boston
- Hardiman, F. Budi. 2009. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang ‘Negara Hukum’ dan ‘Ruang Publik’ dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta
- Harian Kompas, Edisi Kamis 1 Desember 2011, *Indonesia Peringkat Ke-100 Indeks Persepsi Korupsi 2011*
- Harian Media Indonesia, edisi Sabtu 24 Desember 2011, *Tren Korupsi 2011 Melonjak Tajam*
- Innes, Judith E; Booher, David E. “*Collaborative Policymaking: Governance Through Dialogue*”, dalam Maartin Hajer dan Hendrik Wagenaar (ed.). 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance In The Network Society*. Cambridge University Press, New York
- Jain, Arvind K. 2001. *Corruption: A Review*. Journal Of Economic Survey, Vol 15, No.1. Blackwell Publishers, Oxford
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2006. *Memahami Untuk Membasmi: Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2011. *Laporan Hasil Penilaian Inisiatif Anti Korupsi (PIAK) tahun 2011*. Direktorat Pengembangan dan Penelitian Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Jakarta
- Latif, Yudi. 2011. *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*. Gramedia, Jakarta
- Margono, Subando Agus. “*Demoralisasi Birokrasi dan Manipulasi Kebijakan Publik: Telaah Pengembangan Kapasitas Untuk Mencermati Lemahnya Governance*”, dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum (ed.). 2010. *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*. Penerbit Gava Media dan Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik dan Magister Administrasi Publik UGM, Yogyakarta
- Nas, Tevfik F; Albert C. Price dan Charles T. Weber. 1986. *A Policy-Oriented Theory Of Corruption*. The American Political Science Review, Vol 80, No.1
- Nugroho, Riant. 2011. *Public Policy*. Gramedia, Jakarta
- Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 Tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja Dan Revisi Kebijakan Publik Di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat Dan Daerah
- Smith, Theodore M. 1971. *Corruption, Tradition and Change*. Indonesia, Vol 11

- Thamrin, Juni. 2004. *Menciptakan Ruang Baru Bagi Demokrasi Partisipatif: Dinamika dan Tantangannya*. Jurnal Analisis Sosial, Vol. 3 No. 9. Akatiga Foundation, Bandung.
- Transparency International. 2011. *Corruption Perceptions Index 2011*. Transparency International, Berlin
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi
- Wijayanto. "Memahami Korupsi", dalam Wijayanto dan Ridwan Zachrie (ed.). 2005. *Korupsi Mengorupsi Indonesia*. Gramedia, Jakarta.