

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DALAM KONSEP KEPEMIMPINAN PARTISIPATIF.

DEVELOPMENT POLICY IN PARTICIPATIVE LEADERSHIP CONCEPTS.

Wimmy Haliim

Universitas Brawijaya

Jl. Veteran, Ketawanggede, Kec. Lowokwaru, Kota Malang, Jawa Timur, Indonesia

e-mail: wimmymisip@ub.ac.id

Diserahkan: 03/03/2020, Diperbaiki: 21/03/2020, Disetujui: 28/03/2020

Abstrak

Kebutuhan rakyat seringkali dianggap hal yang sepele oleh birokrat yang duduk didalam pemerintahan sebuah negara. Mereka memiliki kecenderungan melakukan dan membuat program atau kebijakan dengan pembangunan yang bersifat *top-down*, namun kesesuaian antara apa yang dibutuhkan rakyat dengan yang dikerjakan oleh pemerintah sering kali berbeda. Maka dari itu, pendekatan yang lebih *bottom-up* harus hadir didalam proses pembuatan kebijakan yang ada didalam tubuh pemerintah. Salah satu tujuan penulisan artikel ini adalah keinginan untuk memperkuat peran masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan yang dinilai penting. Penulisan artikel ini menggunakan penggunaan model penulisan normatif. Sehingga di dalamnya menggunakan pendekatan konseptual untuk menjelaskan kepada pembaca pentingnya konsep kepemimpinan partisipatif dalam kebijakan pembangunan. Kepemimpinan partisipatif adalah kepemimpinan yang mendasarkan pembuat kebijakannya pada proses pertimbangan yang matang (proses deliberasi) dengan mengikutsertakan publik, sehingga kebijakan pembangunan yang lahir bisa menjawab kebutuhan dan meningkatkan kemampuan sosial-ekonomi publik. Konsep kepemimpinan partisipatif ini bisa diaplikasikan pada setiap pejabat publik yang ada dilingkungan pemerintahan pusat hingga daerah, tujuan pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi secara menyeluruh bisa tercapai. Selain itu, masyarakat akan jauh lebih mandiri dan kuat. Kemandirian dan kekuatan masyarakat, selain bisa digunakan untuk ikutserta dalam proses perencanaan, juga sangat dibutuhkan sebagai pihak eksternal dalam pengawasan hingga evaluasi kebijakan pembangunan.

Kata Kunci: Partisipasi, Kebijakan Pembangunan, Kepemimpinan Partisipatif.

Abstract

People's needs are often considered trivial by bureaucrats who sit in the government of a country. They tend to carry out and make programs or policies with top-down development, but the compatibility between what is needed by the people and what is done by the government is often different. Therefore, a more bottom-up approach must be present in the policy making process that is within the body of government. One of the goals of writing this article is the desire to strengthen the role of the community in the policy-making process that is considered important. The writing of this article uses the use of normative writing models. So that it uses a conceptual approach to explain to readers the importance of the concept of participatory leadership in development policy. Participatory leadership is leadership that bases its policy makers on a mature process of deliberation (deliberation process) by involving the public, so that development policies that are born can answer the needs and improve the socio-economic capabilities of the public. The concept of participatory leadership can be applied to every public official in the central to regional government environment, the government's goal to carry out comprehensive bureaucratic reform

can be achieved. Also, the community will be far more independent and strong. The independence and strength of the community, in addition to being used to participate in the planning process, are also very much needed as an external party in monitoring and evaluating development policies.

Keywords: *Participation, Development Policy, Participatory Leadership*

PENDAHULUAN

Pembangunan berasal dari kata bangun yang berarti sadar secara non-fisik dan bentuk secara fisik, seperti pembangunan manusia (suprastruktur) dan pembangunan fisik (infrastruktur). Bangun merupakan kata kerja yang juga berarti aktifitas pembuatan ataupun pendirian sesuatu. Anatomi kata pembangunan meliputi bentuk, secara fisiologi berarti kehidupan serta perilaku yang berada didalamnya (*behavioral*). Dalam konteks berbangsa dan bernegara, pembangunan menjadi motivasi, orientasi, maupun cara bagi masing-masing dari mereka untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran bersama. Jika politik merupakan sebuah visi, maka pembangunan adalah misi untuk meraih masa depan yang lebih baik.

Lembaga resmi didalam konsep negara yang memiliki visi-misi pembangunan suatu negara adalah pemerintah. Pemerintah yang dipercaya sebagai perwalian dan perwakilan setiap warga negara bertugas untuk membuat kebijakan yang diharapkan bisa membangun negara secara fisik maupun sosial yang disesuaikan dengan kebutuhan rakyat dan didasarkan sandaran kultural yang ada. Infrastruktur, suprastruktur, hingga kesejahteraan sosial. Awal mula terbentuknya negara modern, peran pemerintah dalam membangun negara memang cukup dominan. Namun pada perkembangan politik dan pemerintahan yang ada, pemerintah dituntut untuk tidak menjadi sektor yang dominan dalam pembangunan (Mustanir *et al* 2019). Karena jika pemerintah semakin dominan, dikhawatirkan rakyat melemah, terlalu bergantung, sehingga tujuan pembangunan justru tidak maksimal.

Pada beberapa kasus, kebutuhan rakyat sebagai *real demand* seringkali dianggap hal yang sepele oleh pada birokrat yang duduk didalam pemerintahan

sebuah negara. Mereka memiliki kecenderungan melakukan dan membuat program atau kebijakan dengan pembangunan yang bersifat top down tanpa mempertimbangkan kesesuaian antara apa yang dibutuhkan rakyat dengan yang dikerjakan oleh pemerintah. Ada yang mengatakan bahwa partisipasi merupakan kemampuan mendengarkan secara bijak aspirasi warga negara. Karena salah satu kelemahan warga negara adalah mereka sulit untuk mengartikulasikan kebutuhan (dan kepentingan) mereka. Jadi, dalam memahami partisipasi masyarakat dalam pembangunan, semua elemen, semua pemangku kebijakan harus bisa memahami dan membantu masyarakat atas apa yang sebenarnya yang dibutuhkan dan diinginkan masyarakat dalam setiap kebijakan pembangunan (Wirawan & Nurpratiwi 2015).

Salah satu metode alternatif yang tepat untuk mengungkap kebutuhan mendasar masyarakat semisal dengan menggunakan model *Participation Action Research* (PAR). Dalam model PAR ini ditegaskan bahwa keterlibatan masyarakat secara maksimal sangat diperhatikan (Sulastika 2018). Dalam metode ini, masyarakat dipandang sebagai subyek pembangunan. Artinya, posisi pemerintah (melalui para birokratnya) atau peneliti cukup mendengarkan, mengartikan dan menterjemahkan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Birokrasi dan peneliti harus secara aktif terlibat dan berinteraksi intensif dengan masyarakat terhadap satu konteks kebijakan.

Keterlibatan masyarakat menjadi penting dalam pembangunan karena didasarkan beberapa dua hal, pertama, karena keterlibatan masyarakat diperlukan untuk memadukan atau mengawinkan model *top down* dengan *bottom up* agar program atau kebijakan pembangunan

pemerintah pusat ataupun daerah dapat diterima oleh masyarakat dan sesuai dengan kebutuhannya (Rufita, Setiawati & Suparti 2019). Kedua: menjadi sarana motivasi masyarakat untuk menumbuhkan rasa ikut memiliki (*sense of belonging*) dan ikut bertanggung jawab (*responsibility*) terhadap hasil-hasil dan pelaksanaan kebijakan pembangunan. Tingkat kesadaran (*awareness*) masyarakat dalam berpartisipasi merupakan kunci penting dalam sebuah perumusan hingga implementasi kebijakan, terlebih jika mereka dihadapkan dengan persoalan perawatan atau pengelolaan (*maintenance*) hasil-hasil pembangunan.

Penjelasan di atas sesungguhnya ingin menegaskan betapa pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan. Sampai hari ini banyak pihak yang berfikir bahwa masyarakat hanya sekedar menjadi obyek kebijakan kepentingan pemerintah. Secara struktural, selama ini masyarakat selalu teralienasi akibat tekanan-tekanan kultur modern. Oleh karenanya masyarakat perlu mendapatkan pendidikan non formal sebagai model alternatif pendidikan untuk meningkatkan kemampuan praktis dan kesadaran rasional sebagai masyarakat tradisional yang mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Proses demokratisasi Indonesia hari ini menjunjung tinggi hak azasi manusia (HAM), konsep *civil society* yang diharapkan dan mampu mengikutsertakan dan memaksimalkan peran dan fungsi masyarakat dalam kebijakan pembangunan, terlebih yang langsung berkenaan dengan mereka, seperti program-program pengentasan kemiskinan, UMKM, dan lain sebagainya. Namun, partisipasi masyarakat dalam kasus pembangunan di Indonesia sangat sulit tercipta karena kurangnya kesadaran masyarakat (Soetrisno 1995). Akhirnya, kasus-kasus yang kerap terjadi seperti kesenjangan dan penolakan program antara masyarakat dan pemerintah sering terjadi. Dampaknya, program pembangunan fisik maupun sosial yang dilakukan pemerintah sering kali tidak

menuntaskan problematika yang ada dimasyarakat dan terkesan hanya untuk menggugurkan kewajiban anggaran tahunan mereka saja.

Partisipasi sering dipahami sepihak, sehingga dalam penggunaannya tidak berjalan maksimal. Para perencana pembangunan, pemerintah dan aparatnya memahami partisipasi sebagai dukungan yang harus diberikan oleh rakyat pada keputusan rencana pembangunan yang sudah diputuskan dari atas (*top down*) (Handoko 2017: 245). Ukuran yang dipakai adalah sejauh mana rakyat menanggapi, melaksanakan dan bersedia berkorban baik waktu, tenaga maupun hidupnya untuk pembangunan. Bila rakyat tidak patuh dan tidak mau mendukung berarti tidak berpartisipasi.

Pandangan tersebut memperlakukan dan memposisikan rakyat sebagai obyek pembangunan dan segala usul, aspirasi yang berasal dari masyarakat (*bottom up*) dianggap sebagai keinginan belaka. Sedangkan para intelektual melihatnya lain, masyarakat adalah subyek yang bisa menciptakan kebutuhan pembangunannya sendiri. Persepsi ini menempatkan masyarakat pada posisi dengan kekuatan yang seimbang ketika berhadapan dengan pemerintah. Idealnya masyarakat diajak untuk merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi proses kebijakan pembangunan. Dengan demikian partisipasi tidak menjadi retorika pembangunan belaka, tetapi menjadi model pembangunan yang bersifat partisipatif.

Pentingnya partisipasi akan selalu dihadapkan pada berbagai permasalahan pembangunan dari soal demokrasi, hubungan negara dan rakyat, *civil society*, tanah, kehutanan, pertanian sampai transformasi sosial budaya menuju masyarakat industrial. Tetapi, analisisnya harus tetap berpijak pada situasi kongkrit rakyat pedesaan, masyarakat marginal dan miskin yang justru sering menjadi korban pembangunan (infrastruktur atau fisik dari proses industrialisasi). Pembangunan Indonesia pasca reformasi memang berhasil memperbaiki kehidupan ekonomi bangsa, namun sayangnya kemajuan yang

dicapai tersebut diikuti dengan munculnya suatu gejala *'the psychology of fear'* dalam masyarakat. Gejala ini muncul karena dalam upaya pembangunan ekonomi tersebut pemerintah tidak menyelaraskan tahapan pembangunan ekonomi dengan perkembangan politik. *'The psychology of fear'* yang berkepanjangan justru akan mempersulit pemerintah dalam setiap rezim dalam menciptakan kebijakan pembangunan partisipatif (Suryono 2010).

Artikel ini mengkaji beberapa faktor penting yang bisa menunjang pemerintah pusat atau daerah untuk mendukung menciptakan sebuah sistem yang kondusif dalam mendukung kebijakan pembangunan partisipatif dalam perspektif teori pembangunan. Tujuan penulis memilih konsep pembangunan adalah memberikan pemahaman dan pengertian kepada pembaca bahwa faktor partisipasi dalam setia proses pembangunan sangatlah penting. Penulis juga meyakini bahwa juga ada dua faktor lain agar partisipasi bisa merasuk dalam proses pembangunan, yaitu perlunya kepemimpinan partisipatif dan pemahaman para pemangku kepentingan terhadap kebijakan model deliberatif yang akan dijelaskan penulis didalam pembahasan artikel ini.

METODE PENELITIAN

Penulisan artikel ini menggunakan metode kualitatif. Uraian-uraian ke depan akan dijelaskan bahwa tujuan penggunaan metode kualitatif adalah mencari pengertian "pengertian", "tujuan", dan "latar belakang penelitian yang mendalam tentang suatu gejala, fakta atau realita" (Raco 2018). Penulisan menggunakan model normatif dengan pendekatan konseptual. Teknik pengumpulan data adalah kepustakaan (*desk study*) menggunakan berbagai macam material yang relevan untuk pengembangan penulisan meliputi buku, koran, jurnal ilmiah, majalah, naskah, dan segala jenis dokumen (Koentjaraningrat *et al* 1984).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep Partisipasi dan Pembangunan

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan sebagai ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan-kegiatan pembangunan, dan ikut serta memanfaatkan dan menikmati hasil-hasil pembangunan. Ada lima jenis partisipasi masyarakat dalam pembangunan yaitu: 1) ikut memberi input proses pembangunan, menerima imbalan atas input tersebut dan ikut menikmati hasilnya; 2) ikut memberi input dan menikmati hasilnya; 3) ikut memberi input dan menerima imbalan, tanpa ikut menikmati hasil pembangunan secara langsung; 4) menikmati atau memanfaatkan hasil pembangunan tanpa ikut memberi input,; dan 5) memberi input tanpa menerima imbalan dan tidak menikmati hasilnya.

Kemudian ada setidaknya enam macam untuk membentuk partisipasi, yaitu (Ndraha 1982) a) Partisipasi dalam menerima dan memberi informasi. b) Partisipasi dalam memberikan tanggapan dan saran terhadap informasi yang diterima, baik yang bermaksud menolak maupun yang bermaksud menerima. c) Partisipasi dalam bentuk perencanaan pembangunan termasuk dalam pengambilan keputusan. d) Partisipasi dalam bentuk pelaksanaan operasional pembangunan. e) Partisipasi dalam menerima hasil pembangunan dan f) Partisipasi dalam menilai hasil pembangunan.

Proses partisipasi masyarakat dalam pembangunan mengalami tahapan-tahapan partisipasi, antara lain: 1) partisipasi dalam/rnelalui kontak dengan pihak lain sebagai salah satu titik awal perubahan sosial; 2) partisipasi dalam memperhatikan, menyerap dan memberi tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, memenuhi, melaksanakan), mematuhi, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya; 3) partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan (penetapan rencana).

Tiga tahap terakhir berbicara tentang pentingnya pemahaman terkait keterlibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan perlu disadarkan, ditumbuhkan, dan dikembangkan didalam benak masyarakat. Partisipasi ini disebut juga sebagai partisipasi dalam pengambilan keputusan, termasuk keputusan politik yang menyangkut hajat hidup mereka dan partisipasi dalam program yang lebih bersifat teknis. Tahap keempat, partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan. Tahap kelima, partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan yang bermanfaat (*participation in benefits*). Tahap keenam, partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Penulis sepakat dengan Suryono (2010) terkait cara atau metode menggerakkan partisipasi dapat dilakukan dengan mempertimbangkan beberapa hal, antara lain harus disesuaikan dengan kebutuhan nyata masyarakat. Partisipasi juga harus dijadikan stimulasi terhadap kesadaran masyarakat untuk membangun, dan sekaligus berfungsi sebagai pendorong timbulnya tanggapan (*respon*) yang dikehendaki bersama. Selain itu, partisipasi juga dijadikan langkah motivasi terhadap masyarakat, yang berfungsi untuk membangkitkan perubahan pengetahuan, sikap, perilaku, praktek kerja dan status kehidupan mereka secara berlanjut.

Poin penting dalam program partisipatif adalah setiap proyek pembangunan yang dirancang sedemikian rupa secara sederhana, mudah dikelola, dan dilaksanakan oleh masyarakat. Sehingga adanya dukungan organisasi dan kelembagaan masyarakat yang mampu menggerakkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat secara terbuka dan independen. Partisipasi itu dilakukan melalui organisasi yang sudah dikenal atau yang sudah ada ditengah-tengah masyarakat yang bersangkutan. Dampaknya adalah adanya

peningkatan peranan masyarakat dalam pembangunan secara aktif.

Partisipasi itu juga harus memberikan manfaat langsung kepada masyarakat yang bersangkutan. Dan manfaat yang diperoleh melalui partisipasi itu dapat memenuhi kepentingan masyarakat setempat. Dalam proses partisipasi itu terjamin adanya pengawasan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat; terutama keterlibatan mereka dalam proses monitoring, evaluasi dan pengambilan keputusan secara perwakilan atau representatif. Penulis menambahkan, perlu disadari bahwa dalam partisipasi masyarakat berlaku juga prinsip teori pertukaran (*Exchange Theory*) yakni, semakin banyak manfaat yang diduga akan diperoleh suatu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu, maka semakin kuat pihak itu akan terlibat dalam kegiatan tersebut (Haliim 2017)).

Penulis melihat bahwa antara partisipasi masyarakat dengan kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk berkembang secara mandiri, terdapat kaitan yang sangat erat. Kesiadaan masyarakat untuk berpartisipasi merupakan tanda adanya kemampuan awal masyarakat itu untuk berkembang dengan kepercayaan diri (*self confidence*), rasa pengakuan diri (*self respect*), dan mandiri (*self reliance*). Kemampuan masyarakat untuk berkembang secara mandiri dapat ditumbuh kembangkan melalui metode intensifikasi dan ekstensifikasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan itu sendiri. Ini perlu kesepakatan dan dialog untuk menentukan strategi pelaksanaannya; Berikut ini akan disajikan Model Delapan Anak Tangga Partisipasi Masyarakat (*Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*).

Tabel 1. Model Delapan Anak Tangga Partisipasi Masyarakat

Kategori	Tangga Ke	Bentuk Partisipasi
Tingkat Partisipasi Sebagai Kekuatan Masyarakat (<i>Degrees of Citizen Power</i>)	8	Pengawasan oleh Masyarakat
	7	Pendelegasian Kekuasaan dan Kewenangan
	6	Kemitraan/ Kesetaraan
Tingkat Partisipasi yang bersifat semu (<i>Pseudo</i>)	5	Kompromi
	4	Berkonsultasi
	3	Memberi Informasi
Tingkatan Bukan Partisipasi	2	Diagnosa untuk 'pengobatan' masalah publik
	1	Memanipulasi (rekayasa)

Sumber: Arnstein 1969

Konsep partisipasi harus diimbangi oleh baiknya tingkat pembangunan manusia. Ada 4 poin yang dituju untuk meningkatkan pembangunan manusia yaitu, 1) produktifitas penduduk berkaitan dengan *human capital* yang dimiliki dan investasi manusia dilakukan untuk meningkatkannya; 2) penduduk memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial, semua hambatan yang memperkecil kesempatan untuk memperoleh akses tersebut harus dihapus; 3) pembangunan yang dilakukan tidak hanya untuk mencukupi kebutuhan saat ini tapi juga masa depan; 4) penduduk harus berpartisipasi penuh dalam keputusan dan proses yang akan menentukan kehidupan mereka (Nurkholis 2018). Maka dari itu, untuk menciptakan iklim partisipatif demi menunjang pembangunan, sangat diperlukan pemimpin publik dengan orientasi partisipatif, yang berikutnya penulis sebut dengan kepemimpinan partisipatif.

Perlunya Kepemimpinan Partisipatif

Sistem politik atau pemerintahan sebagus apapun, tentu saja memerlukan kepemimpinan yang baik, entah kepemimpinan politik maupun

biokratnya. Dalam konsep kebijakan pembangunan partisipatif, tentu saja watak pimpinan harus memiliki kesadaran pentingnya akan partisipasi masyarakat. Kepemimpinan Partisipatif memiliki wawasan kedepan atau visi strategis. Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas disertai strategi implementasi yang tepat sasaran dengan dasar partisipasi masyarakat dan dengan tujuan menyelesaikan dan menjawab kebutuhan masyarakat.

Pemimpin dituntut untuk peka terhadap keterbukaan, transparansi hingga tata pemerintahan yang bersifat terbuka (transparan). Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.

Selain itu pemimpin harus melibatkan partisipasi masyarakat dalam tata pemerintahannya. Pemimpin beserta birokrasi yang dipimpinya harus mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/ atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat.

Proses di atas akan memperkuat prinsip akuntabilitas yang dimiliki pemimpin. Tata pemerintahan dengan prinsip akuntabel akan selalu bertanggung jawab atas seluruh kebijakan yang telah dibuat. Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya.

Prinsip keterbukaan, partisipatif, dan akuntabilitas perlu ditunjang oleh beberapa prinsip dibawah ini: Profesionalisme dan Kompetensi (*professionalism and compelency*); Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata dari prinsip

profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia (Ashari 2010).

Daya Tanggap (*responsiveness*): tata pemerintahan yang cepat tanggap (responsif). Aparat pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat (Fernanda 2006).

Keefisienan dan Keefektifan (*efficiency and efectiveness*): tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif. Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif. (Dwiyanto 2013)

Berikutnya adalah bisa mewujudkan supremasi hukum. Kepemimpinan dengan Tata kelola pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum akan mewujudkan upaya-upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik. Hal ini ditegaskan, agar kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara yang sedang memimpinya selalu ada. Sehingga

kebijakan yang dibuat akan selalu mendapat dukungan dari masyarakat.

Tegaknya supremasi hukum tidak bisa dilepaskan dari proses demokratisasinya. Kepemimpinan yang partisipatif harus memiliki sifat yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama, dan tentu saja berorientasi kepada kepentingan publik.

Desentralisasi merupakan salah satu ciri sebuah negara berfikir tentang pentingnya sistem demokrasi disegala lini kehidupan berbangsa dan bernegara. Desentralisasi atau pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah. Pemilihan langsung kepala desa oleh warganya adalah salah satu upaya yang dilakukan negara agar tata kelola pemerintahan paling atas hingga bawah memiliki prinsip-prinsip keterbukaan hingga partisipatif. Yang terakhir, kepemimpinan partisipatif juga dituntut bisa menciptakan kebijakan pembangunan yang bertujuan sesuai yang dibutuhkan masyarakat, apakah ditujukan untuk memberdayakan atau menciptakan ketergantungan. Berikut perbedaan kebijakan pembangunan dengan tujuan pemberdayaan dengan ketergantungan.

Tabel 2. Kebijakan Pembangunan: Pemberdayaan & Ketergantungan

Aspek Program Pembangunan	Pemberdayaan	Ketergantungan
Inisiatif	Didesa, perkampungan	Pemilik modal di perkotaan
Awal Kegiatan	Sebagai tindakan untuk memecahkan masalah	Sebagai perencanaan formal
Proses Perencanaan Program	Menjalin Kerjasama	Dikuasai ahli, bersifat statis
Teknologi	Ilmu murni	Ilmu terapan
Dasar Sumber Daya	Masyarakat lokal dan sumbernya	Tenaga teknis, dana pusat
Kesalahan/Eror	Merangkul, melibatkan	Ketidaktahuan, memendam
Sifat Dukungan	Membangun dari bawah	Membangun dari atas
Pertumbuhan	Bertahap dan organik	Cepat dan mekanik
Pengembangan SDM	Rutin, berdasarkan kebutuhan lapangan dan belajar dari setiap program yang ada	Memelihara, diatur dibelakang meja dan bersifat mendidik
Bentuk Organisasi	Gabungan, Terpadu	Teknisi Spesialis
Evaluasi	Berorientasi proses	Berorientasi Hasil
Bentuk Kepemimpinan	Kuat, Berkelanjutan	Terbatas, sering berubah
Analisis Sosial	Mendefinisikan masalah dan menciptakan program	Menegaskan rencana dengan mempertemukan evaluasi
Fokus Manajerial	Sistem Kerja yang berkelanjutan dengan perangkat kelembagaannya	Mempersiapkan kelengkapan program

Sumber: Suryono 2010

Sebagai implikasi teoritisnya, konsep pemberdayaan (*empowering*) melahirkan paradigma pembangunan *People Centre Development*, konsep ketergantungan (*dependency*) melahirkan paradigma pembangunan *People Development*, dan aspek program-program pembangunan (*development program*) merupakan bagian dari tugas dan fungsi pemerintahan atau birokrasi (*Bureaucracy Centre/ Role*). Namun yang menjadi catatan penting adalah, setiap kebijakan pembangunan yang dibuat harus berorientasi pada kebijakan dengan model deliberatif. Model tersebut secara umum adalah menekankan pada keikutsertaan masyarakat dalam setiap pertimbangan kebijakan pembangunan yang ingin dibuat

oleh pemerintahan, sehingga diharapkan bisa benar-benar menjawab kebutuhan masyarakat.

Berorientasi Pada Kebijakan Dengan Model Deliberatif

Penulisan artikel ini menggunakan teori demokrasi deliberatif. Demokrasi Deliberatif adalah demokrasi yang mengondisikan sebetuk demokrasi yang memungkinkan pemerintahan dapat lebih bekerja sesuai dengan aspirasi masyarakat pasca-pemilu. Di sini, masyarakat memiliki hak dan peluang lebih besar untuk berdialog dan menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah terpilih. Hal ini berangkat dari kenyataan bahwa adanya pemilu tidak serta-merta dapat

mengawal aspirasi masyarakat, malah di banyak kasus masyarakat ditinggalkan setelah pemilu berlangsung. Dalam skema pemerintahan deliberatif ini, terbuka peluang bagi masyarakat untuk membangun simpul-simpul penyalur kepentingan yang dapat langsung berhubungan dan menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah tanpa melalui lembaga-lembaga formal demokrasi yang selama ini telah dikenal luas, seperti partai politik atau parlemen. Bahkan dimungkinkan pula simpul-simpul itu dapat turut langsung diikutsertakan dalam proses penentuan distribusi anggaran (Noor 2017).

Konsep demokrasi deliberatif dapat ditunkan dalam konsep kebijakan. Model kebijakan publik yang mengedepankan musyawarah, dialog, dan partisipasi adalah ciri dari manifestasi demokrasi deliberatif. Karena secara konseptual, aplikasi demokrasi deliberatif dapat mengurai ketegangan antara liberalisme barat dan kolektivisme yang merupakan kecenderungan umum dari masyarakat-masyarakat non-barat (timur) (Muzaqqi 2019)

Proses analisis kebijakan publik model musyawarah ini jauh berbeda dengan model-model teknokratik, karena peran dari analisis kebijakan hanya sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan atas dirinya sendiri. Prosesnya dapat disederhanakan sebagai berikut.

Peran pemerintah di sini lebih sebagai legalisator dari kehendak publik. Model ini dapat pula dipahami sebagai turunan dari model pemikiran *Reinventing Government*-nya David Osborne dan Ted Gaebler (1992) yang mengatakan bahwa pemerintah di masa depan adalah pemerintahan katalis, hanya menjadi pengarah, dan bukan penentu.

Indonesia mengenal konsep ini sebagai musyawarah untuk mufakat. Di desa Indonesia masa lalu, keputusan tidak dibuat oleh Pemerintahan Desa, namun oleh publik warga desa, yang kemudian bermusyawarah, dan tercapai mufakat Mufakat ini yang diangkat sebagai

kebijakan publik. Keuntungannya, setiap pihak bertanggungjawab atas keberhasilan kebijakan publik. Kelemahannya, prosesnya acapkali panjang dan bertelele.

Model deliberatif tersebut adalah berasal dari Pemerintah. Bagaimana jika dimulai dari aktor masyarakat. Perlunya masyarakat mengambil inisiatif didalam proses-proses pembuatan kebijakan deliberatif bisa dimulai dengan langkah-langkah dibawah ini (Suryono 2010). Langkah pertama dengan membentuk Kelompok Kerja dengan inti Kelompok Advokasi Kebijakan. Kenapa pembentukan kelompok kerja harus dilakukan? Berkaca dari kultur masyarakat di Indonesia bukanlah individual, namun lebih kepada kultur komunal. Jadi potensi keberhasilan kebijakan deliberatif sangat besar, karena didukung dengan kultur komunal yang gemar bermusyawarah pula. Langkah kedua harus melakukan kapan dan pengolahan data. Langkah kedua merupakan langkah identifikasi kebutuhan. Masyarakat dituntut untuk memiliki kemampuan untuk mengartikulasikan kebutuhannya (dibantu lsm, ormas, atau pemerintah).

Berikutnya langkah ketiga adalah menentukan isu strategis, dengan ciri singkatpadat-jelas, mewakili seluruh gagasan, dan dilengkapi dengan rincian "action plan". Setelah masalah terpetakan, masyarakat juga perlu untuk berani mengungkapkan solusi-solusi terbaik kepada perumus kebijakan (pemerintah), tentu saja melalui media yang deliberatif.

Langkah keempat adalah penggalangan dukungan hingga mencapai "critical mass". Hasil musyawarah antara masyarakat dan pemerintah memerlukan prioritas untuk menyelesaikan kebutuhan publik yang sifatnya jauh lebih umum terlebih dahulu. Sehingga langkah kelima merancang sasaran dan strategi. Pemetaan diatas akan berjalan maksimal ketika hal-hal yang bersifat teknis terkait sasaran dan strategi juga dibuat secara matang dengan dasar kebutuhan yang sudah dijelaskan diatas.

Konsekuensinya, pada langkah keenam adalah harus melakukan sosialisasi

dan mobilisasi. Bagaimanapun, proses sosialisasi kebijakan penting dan wajib dilakukan, terutama oleh pemerintah. Peran masyarakat adalah membantu pemerintah untuk memobilisasi isu dan lain sebagainya untuk mensukseskan program yang sudah dirancang bersama.

Langkah ketujuh merupakan langkah yang tidak kalah penting yaitu penggalangan citra melalui koalisi dengan media massa. Huntington sudah berujar bahwa salah satu pilar demokrasi adalah media massa. Media adalah salah satu aktor yang perlu diajak bekerja sama oleh pemerintah untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Bersambung ke langkah kedelapan melakukan serangkaian diskusi publik melalui seminar terbuka. Diskusi publik melalui seminar merupakan tahap analisis kebijakan melalui media akademik yang jauh lebih ilmiah. Dalam diskusi ini akan dianalisis keterukuran dan dampak sosial dari sebuah kebijakan.

Semua langkah akan berdampak kepada langkah ke sembilan dan sepuluh, yaitu mempengaruhi pembuat kebijakan dan mendesak perubahan kebijakan. Mempengaruhi pembuat kebijakan yang dilakukan masyarakat perlu adanya. Karena prinsip dari kebijakan adalah bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik. Jadi jika ada masalah dalam implementasinya, pengaruh masyarakat diharapkan bisa merubah suatu kebijakan sesuai dengan kesepakatan yang sudah dilakukan diawal.

Model Kebijakan Deliberatif di atas harus ditunjang oleh pola komunikasi partisipatif yang harus dimiliki oleh para aktor politik dan pemerintahan. Salah satu karakter penting yang harus dimiliki oleh pemimpin dengan jiwa partisipatif adalah komunikasi partisipatif. Komunikasi partisipatif adalah suatu proses komunikasi dimana terjadi komunikasi dua arah atau dialogis, sehingga menghasilkan suatu pemahaman yang sama terhadap pesan yang disampaikan (Satriani, Muljono, & Lumintang 2015).

Ada empat konsep terkait komunikasi partisipatif akan mendorong terbangunnya pemberdayaan (*empowerment*) yaitu heteroglasia,

dialogis, poliponi dan karnaval (Rahim 2004). Heteroglasia adalah Konsep yang menunjukkan fakta bahwa sistem pembangunan selalu dilandasi oleh berbagai kelompok dan komunitas yang berbeda-beda dengan berbagai variasi ekonomi, sosial, dan faktor budaya yang saling mengisi satu sama lain.

Konsep yang kedua adalah dialog. Dialog adalah komunikasi transaksional dengan pengirim (*sender*) dan penerima (*receiver*) pesan saling berinteraksi dalam suatu periode waktu tertentu hingga sampai pada makna-makna yang saling berbagi.

Masih serupa dengan dialog, konsep ketiga adalah poliponi. Konsep Poliponi adalah bentuk tertinggi dari suatu dialog dimana suara-suara yang tidak menyatu atau terpisah dan meningkat menjadi terbuka, memperjelas satu sama lain, dan tidak menutupi satu sama lain.

Terakhir adalah konsep karnaval. Konsep karnaval adalah Konsep yang bagi komunikasi pembangunan membawa semua varian dari semua ritual seperti legenda, komik, festival, permainan, parody, dan hiburan secara bersamaan. Proses ini dilakukan dengan tidak formal dan biasa juga diselingi oleh humor dan canda tawa.

Orientasi Kebijakan Kepemimpinan partisipatif juga harus memiliki beberapa komitmen, yaitu: 1) Komitmen Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat; 2) Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan; dan 3) Komitmen pada organisasi (pemerintah/publik). Komitmen Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat mendorong pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan gistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu (Kumorotomo 2007).

Berikutnya adalah komitmen pada Pengurangan Kesenjangan. Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antar daerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat (Maryam 2016).

Kemudian adalah komitmen pada organisasi atau lembaga. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada organisasi atau lembaga yaitu bahwa daya dukung organisasi atau lembaga semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak kebijakan, penegakan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pro publik, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada organisasi atau lembaga pemerintahan dan publik (Parameswari & Rahyuda 2014).

Terakhir adalah Komitmen Pasar yang Fair. Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antardaerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar (Waris 2012).

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Simpulan

Pemerintah pusat telah menggelontorkan dana yang cukup banyak untuk pembangunan infrastruktur dan manusia yang ada di daerah. Namun sering kali pada implementasinya, kebijakan yang dihasilkan dirasa tidak mencerminkan proses dan hasil yang maksimal. Posisi masyarakat dinilai lemah sehingga tidak bisa ikut serta dalam perencanaan hingga pengawasan kebijakan pembangunan yang diciptakan masyarakat. Hadirnya konsep

kepemimpinan partisipatif diharapkan bisa meletakkan kepentingan atau orientasi kerja para pejabat publik untuk menyelesaikan masalah publik.

Hadirnya kepemimpinan partisipatif memang tidak mudah membalikkan telapak tangan, para pemimpin berorientasi demikian harus memiliki beberapa pengetahuan yang bertujuan untuk memperkuat posisi masyarakat dalam pembuatan kebijakan, sehingga masyarakat dapat memiliki *sense of belonging* atas sebuah kebijakan. Para pemimpin publik harus memahami jenis-jenis partisipasi masyarakat, metode menggerakkan partisipasi masyarakat, memahami model anak tangga partisipasi, kepekaan terhadap kondisi internal dan eksternal organisasi, hingga mendasarkan kebijakan pembangunan pada model deliberatif.

Jadi, jika konsep kepemimpinan partisipatif ini bisa diaplikasikan pada setiap pejabat publik yang ada dilingkungan pemerintahan pusat hingga daerah, tujuan pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi secara menyeluruh bisa tercapai. Selain itu, masyarakat akan jauh lebih mandiri dan kuat. Kemandirian dan kekuatan masyarakat, selain bisa digunakan untuk ikutserta dalam proses perencanaan, juga sangat dibutuhkan sebagai pihak eksternal dalam pengawasan hingga evaluasi kebijakan pembangunan.

Rekomendasi

Rekomendasi artikel ini ditujukan kepada praktisi, politisi, dan akademisi. Kepada praktisi diharapkan tidak menganggap sepele masalah-masalah publik yang terjadi di lapangan. Praktisi seperti birokrat merupakan aktor penting dalam setiap implementasi kebijakan yang sudah direncanakan. Disisi lain, politisi juga harus memiliki pengetahuan yang cukup terkait kepemimpinan partisipatif. Karena di beberapa kasus di daerah, politisi yang menjadi pemimpin publik seperti gubernur, bupati hingga walikota memiliki pengaruh besar untuk merubah birokrasi yang ada dibawahnya menjadi lebih baik.

Dan yang terakhir adalah akademisi. Rekomendasi dari akademisi adalah mengangkat permukaan terkait kepemimpinan partisipatif dan juga mengembangkannya kedalam publikasi jurnal nasional ataupun internasional.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terimakasih penulis sampaikan kepada Program Studi Ilmu Politik, Fakultas dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya yang memberikan support dalam bentuk materi maupun non materi yang mendukung penulisan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35.4 (1969): 216-224.
- Ashari, Edy Topo. 2010. Reformasi Pengelolaan SDM Aparatur, Prasyarat Tata Kelola Birokrasi Yang Baik. *Jurnal Borneo Administrator* (6)2.
- Dwiyanto, Agus. 2013. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fernanda, Desi. 2006. Paradigma *New Public Management* (NPM) Sebagai Kerangka Reformasi Birokrasi Menuju Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) di Indonesia. *Jurnal Borneo Administrator* 2(3).
- Haliim, Wimmy. 2017. Perspektif Pertukaran Sosial dalam Perilaku Politik Masyarakat pada Pilkada Kota Malang 2013. *Politik Indonesia*
- Nurkholis, Afid. 2018. "Teori Pembangunan Sumberdaya Manusia: *Human Capital Theory, Human Investment Theory, Human Development Theory, Sustainable Development Theory*". *People Centered Development Theory*.
- Parameswari, Anak Agung Anggita, & Rahyuda, Agoes Ganesh. 2014. *Indonesian Political Science Review* 2(2): 201-226.
- Handoko, Waluyo. 2017. "Menjaga Sustainability Pengembangan Masyarakat Pesisir Kebumen: Antara Corak Top-Down, Partisipatif dan Inisiasi Kelembagaan Lokal." *Sosiohumaniora* 19(3): 244-252.
- Kumorotomo, Wahyudi 2007. Citizen Charter (Kontrak Pelayanan): Pola Kemitraan Strategis Untuk Mewujudkan Good Governance Dalam Pelayanan Publik. In *Paper in the seminar of Persadi, Hotel Ibis, Pekanbaru (Vol. 16)*.
- Koentjaraningrat, et al. 1984. Kamus Istilah Antropologi. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. Jakarta.
- Maryam, Neneng Siti. 2016. Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi: Politeknik Kridatama Bandung*.
- Mustanir, Ahmad, et al. 2019. "Potret Irisan Bumi Desa Tonrong Rijang Dalam Transect Pada Perencanaan Pembangunan Partisipatif." *MODERAT: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 4(4): 1-14.
- Muzaqqi, Fahrul. 2019. *Diskursus Demokrasi Deliberatif di Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Noor, Firman. 2017. "Oposisi Dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia." *Masyarakat Indonesia* 42(1): 1-17.
- Pengaruh Pemberdayaan Karyawan Terhadap Persepsi Keadilan Organisasi Dan Komitmen Organisasi (Studi Kasus Pada Badan Lingkungan Hidup (Blh) Kabupaten Gianyar, Bali). *E-Jurnal Manajemen* 3(12).
- Raco, Jozef. 2018. "Metode Penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik Dan Keunggulannya."

- Rahim, Syed A. 2004. "*Participatory Development Communication as A Dialogical Process. Participatory Communication, Working for Change and Development*". New Delhi: Sage Publication India Pvt Ltd.
- Rufita, Desi, Setiawati, Budi & Suparti, Heni. 2019. "Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Dilihat Dari Partisipasi Buah Pikiran Di Desa Wayau Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong." *JAPB* 2(2): 522-537.
- Satriani, Imani, Muljono, Pudji, & Lumintang, R. W. E. 2015. Komunikasi Partisipatif Pada Program Pos Pemberdayaan Keluarga (Studi Kasus di RW 05 Kelurahan Situgede, Kecamatan Bogor Barat, Kota Bogor). *Jurnal Komunikasi Pembangunan* 9 (2).
- Sulastika, Erin. 2018. *Membangun Partisipasi Masyarakat dalam Program Pengelolaan Sampah Berbasis Komunitas (Participatory Action Research dalam Penyelesaian Persoalan Sampah pada Masyarakat di Lingkungan RW 03 dan RW 06 Sunter Agung, Jakarta Utara)*. Disertasi, Malang: Universitas Brawijaya.
- Suryono, Agus. 2010. *Dimensi-Dimensi Prima Teori Pembangunan*. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Sutrisno, Mudji. 1995. *Pendidikan Pemerdekaan*. Obor.
- Waris, Irwan. 2012. Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan *Good Governance*. *Jurnal Kebijakan Publik* 2(2).
- Wirawan, Ricky, & Nurpratiwi, Ratih. 2015. "Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah." *JISIP: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 4(2).

