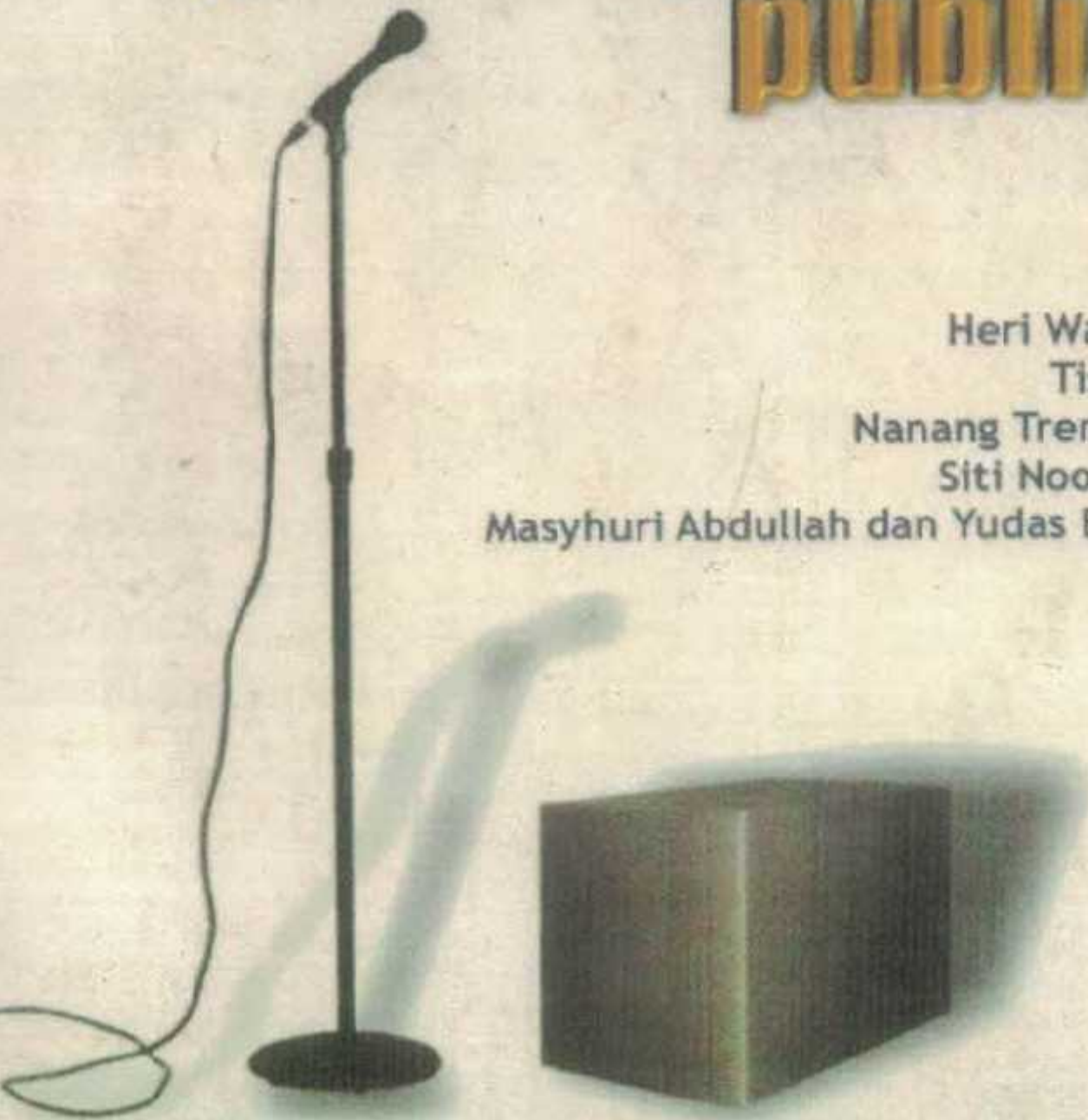


Editorial
HERMAWAN SULISTYO
ERWIN SUGIARTO

meniti partisipasi publik



Heri Wardoyo
Tisnanto
Nanang Trenggono
Siti Noor Laila
Masyhuri Abdullah dan Yudas Ermad



ff

Pensil-324

LEMBAR PENGESAHAN

Judul : "Keterbukaan dan Dinamika Internal Gerakan Partisipatif Masyarakat Sipil di Lampung" dalam buku Meniti Partisipasi Publik.

Pemulis : Dr. Nanang Trenggono, MSi

Instansi : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung

Jenis Publikasi : Buku Jenis Lain (bagian dari buku)

Nomor ISBN : 797-3622-03-2

Penerbit : Kantor Bantuan Hukum (KBH) Lampung

Tahun Terbit : 2003


Alamat Penerbit : Jl. Letjend Suprpto No. 54/78 Pelita, Tanjung Karang Pusat, Bandar Lampung (35117)

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Syarif Makhya, MSi
NIP. 195908031986031003

Bandar Lampung, 13 Juli 2020
Penulis,



Dr. Nanang Trenggono, MSi
NIP. 196212041989021001

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (LPPM)
Universitas Lampung



Dr. Ir. Lusneilia Afriani, D.E.A
NIP. 19650510 199303 2 008

UNIVERSITAS LAMPUNG	
22 Juli 2020	
115 / B / D / N / FKIP / 2020	
Buku	
8	

**meniti
partisipasi
publik**

meniti partisipasi publik

EDITORIAL

Hermawan Sulistyono
Erwin Sugiarto

PENULIS :

Heri Wardoyo
Tisnanta, SH, M.Hum
Drs. Nanang Trenggono, M.Si
Siti Noor Laila, SH
Masyhuri Abdullah dan Yudas Ermadi

meniti partisipasi publik

Penulis

Heri Wardoyo

Tisnanta

Nanang Trenggono

Siti Noor Laila

Masyhuri Abdullah dan Yudas Ermadi

Editor

Hermawan Sulistyono

Erwin Sugiarto

Desain Sampul dan Tata Letak

Roland Johansen

Cetakan Pertama, November 2003

ISBN: 797-3622-03-2

Penerbit

Kantor Bantuan Hukum (KBH) Lampung

Jl. Letjend. Suprpto No. 54/78 Pelita,

Tanjungkarang Pusat, Bandar Lampung 35117

Telp/fax. (0721) 267 965

Telp. (0721) 241 419

E-mail: kbh-lpg@indo.net.id

diterbitkan atas kerjasama KBH Lampung dengan Pensil-324 atas dukungan The Ford Foundation

Pencetak

Pensil-324, Jakarta

PARTISIPASI publik dalam suatu bangsa adalah hal yang penting dalam menuju dan atau mewujudkan suatu tatanan negara demokratis. Masyarakat sebagai ruang publik secara normatif penting dalam hal-hal yang vital. Pengakuan masyarakat sipil sebagai tempat untuk mengekspresikan politik adalah untuk mengakui kemampuan politiknya. Pengakuan kemampuan politik publik merupakan fenomena yang akhir-akhir ini muncul dalam era modernisasi politik. Jadi jelas, bahwa politik modern mempengaruhi transformasi politik yang signifikan dalam hubungan antara individu-individu, kelompok-kelompok dan negara (Neera Chandhoke, 2001).

Di Indonesia (bangsa yang menurut Soekarno proses *nation buildingnya* belum selesai), setelah kejatuhan Soeharto, proses partisipasi publik menjadi satu '*trend politik*'. Bentuk partisipasi publik ini pun beragam, yang disesuaikan dengan kemampuan dan daya ekonomi politik yang dimiliki masyarakat.

Jika ditilik dari realitas yang terjadi di republik ini, maka banyak hal yang bisa dikaji tentang proses bangkitnya ruang-ruang publik. Pers yang demikian bebas mempunyai kesempatan luas untuk menjadikan dirinya sebagai "corong" kepentingan publik demi penegakan supremasi sipil. Partai-partai politik yang dibiarkan tumbuh, kemungkinan juga bisa menjadi faktor strategis bagi kaum sipil untuk melakukan transformasi politik, dari dominasi peran birokrasi ke kaum politisi melalui partai dan organisasi massa. Hal semacam inilah yang menjadi potensi besar bagi pembentukan masyarakat politik (*political society*) dalam mempercepat terwujudnya struktur politik yang demokratis.

Untuk konteks Lampung, proses penguatan terhadap partisipasi publik guna penguatan supremasi sipil juga menjadi satu agenda yang cukup penting. Banyak fenomena yang terjadi di propinsi ini yang menunjukkan bahwa kesadaran rakyat sudah menuju pada arah yang lebih baik. Hal ini tentunya juga bukan satu hal yang berdiri sendiri dan muncul seketika. Untuk itulah maka dibutuhkan suatu analisa secara mendalam tentang kebangkitan kesadaran rakyat yang membentuk ruang kepentingan supremasi sipil.

Penebitan buku ini merupakan salah satu bentuk upaya penyebaran gagasan menyangkut topik partisipasi publik dengan menggali gagasan-gagasan dan strategi dalam mewujudkan partisipasi publik di propinsi Lampung yang bertujuan membangun dan memperkuat kekuatan masyarakat sipil.

Kehadiran buku ini tidak terlepas dari bantuan yang diberikan oleh berbagai pihak. Untuk itu, kami ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada The Ford Foundation, khususnya Dr. Hans Antlov, editor dan para penulis yang memberikan kontribusi tulisan dalam buku ini.

Bandarlampung, November 2003

Achmad Imam Ghozali, SH

Direktur Eksekutif

Mengisi Ruang Publik: Catatan Pengantar Hermawan Sulistyono

Setiap anak manusia lahir dengan membawa kedaulatan politik individual. Suatu kedaulatan yang inheren di dalam seluruh kedaulatan diri individu tersebut; dalam *exemplary* ekstrem, termasuk mencabut nyawanya sendiri. Kedaulatan yang tidak boleh dinafikan dan dicabut, kecuali jika kemudian kedaulatan itu digunakan untuk menafikan kedaulatan individual dari orang lain. Semacam intrusi-obstruksi (gangguan), atau malah destruksi (perusakan atau penghancuran) dari *ego* terhadap *alter*. Dalam bahasa praksis, gangguan terhadap kepentingan orang lain dari keutamaan atas kepentingan diri sendiri.

Karena manusia adalah makhluk sosial, maka diperlukan sejumlah perangkat aturan main untuk menjaga keseimbangan antar kepentingan yang berasal dari kedaulatan individual itu. Karenanya, seluruh individu yang kehidupannya terlibat di dalam jaringan relasi-relasi sosial harus ikut serta dalam pengaturan tersebut. Tetapi, jumlah dan besaran individu yang membangun apa yang disebut sebagai unit sosial, atau dalam lingkup yang lebih besar, masyarakat, tidak memungkinkan semua orang untuk ikut serta secara langsung mengatur relasi-relasi sosial.

Sebagai jalan ke luar, harus ada orang (-orang) yang bertugas untuk mengatur dan mengendalikan relasi-relasi sosial, supaya keseimbangan struktur terpelihara dan penggunaan atau 'olahan' (*exercise*) kedaulatan seseorang tidak mengambil atau melanggar kedaulatan individual orang

lain. Orang (-orang) semacam itu memperoleh kedaulatan kolektif yang disebut legitimasi kekuasaan.

Jadi, seluruh individu harus menyerahkan kedaulatan individualnya kepada orang (-orang) itu. Dengan kedaulatan kolektif yang sudah diserahkan itulah ia (atau mereka) menjalankan kekuasaannya untuk mengatur relasi-relasi sosial, yang di dalamnya termasuk relasi politik (yaitu pengelolaan serah-terima kedaulatan individual menjadi kolektif dan bukan substansi kedaulatannya).

“Suara kolektif” atau akumulasi kedaulatan individual itulah dasar dari *volonte general*. Tetapi, jelas tidak mungkin menyerahkan seluruh kedaulatan individual kepada seseorang (atau beberapa orang), karena semakin besar jumlah kedaulatan kolektif itu diperoleh, semakin mungkin terjadi penyalahgunaan dalam pengelolaannya. Karenanya, mandat pengelolaan—secara lebih spesifik disebut mandat politik—itu juga harus dibatasi. *Volonte general* tidak mungkin tanpa batas, yang memungkinkan kekuasaan absolut.

Kondisi demikian berarti mensyaratkan penyerahan atau pelimpahan kedaulatan individual tidak boleh dilakukan secara absolut pula. Harus tetap ada sebagian ‘porsi’ kedaulatan individual yang tidak ikut diserahkan, dan tetap dimiliki oleh individu. Porsi kedaulatan yang tertinggal ini menjadi sarana pengendali terhadap *exercise* kedaulatan oleh pemegang mandat (politik). Jika pemegang mandat dinilai tidak lagi mampu menjalankan mandat kolektif, maka kedaulatan individual yang tersisa itulah yang menjadi dasar yang absah (*legitimate*) untuk menarik kembali mandat kolektif yang (sementara) dijalankan orang (-orang) yang disebut ‘penguasa.’

Di dalam praksis politik, landasan filosofi seperti ini membuat pemerintahan pada dasarnya adalah manajemen konflik. Pemegang mandat kolektif adalah sebagian kecil anggota unit sosial besar (masyarakat) yang diberi kedaulatan sementara—sejauh kedaulatan yang kini telah berubah

menjadi hak tersebut tidak disalahgunakan—untuk mengelola hak individual dalam konteks kolektif (bermasyarakat).¹

Karena proses penyerahan, pengelolaan, pencabutan, dan penyerahan kembali kedaulatan individual menjadi kolektif—dan sebaliknya, jika terjadi penyalahgunaan mandat politik atau pengelolaan kedaulatan kolektif tersebut—harus dilakukan secara berjenjang, maka disusunlah perwakilan politik. Semakin besar jumlah kolektif kedaulatan yang harus dikelola, semakin berjenjang pula struktur perwakilan politik ini.

Logika mensyaratkan, konfigurasi kepentingan individual yang berasal dari kedaulatan individual harus tercermin pada konfigurasi serupa di suprastruktur politik. Pemegang mandat terbesar seharusnya memperoleh kedaulatan kolektif yang terbesar pula. Dalam bahasa awam, pemegang suara (dari mandat individual) terbanyak melalui pemilu (*volonte general*) idealnya menguasai porsi mandat politik yang setara dengan perolehan suaranya dari tingkat terbawah, yaitu individu.

Namun, realitas politik tidak sama dan sebangun dengan prinsip-prinsip ideal yang melandasi perwakilan politik. Melalui berbagai sarana kekuasaan lain—di dalam ilmu politik disebut sebagai ‘sumber-sumber’ kekuasaan politik, atau *power*—seseorang atau sekelompok orang bisa saja menguasai mandat semu untuk memerintah, atau mengatur bangunan seluruh relasi sosial, termasuk relasi politik yang semata-mata merupakan ruang pengelolaan mandat atau kedaulatan sebagaimana dilukiskan di atas.

Tentu saja secara alamiah konfigurasi suprastruktur politik yang tidak setara, atau serupa sekalipun, dengan konfigurasi infrastruktur yang tercermin dalam *volonte general* (baca: pemilu) mengandung derajat kerapuhan sesuai dengan ketimpangan atau kesenjangan antara kedua lapisan itu. Demikianlah yang terjadi dengan negeri tempe bernama

Republik Indonesia. Siapapun yang hidup di republik ini sejak 1970an akan dengan mudah mengenali potret tersebut.

Ketika para pemikir maupun penggiat lapangan berusaha menerjemahkan perhadapan paradigma *state vis-à-vis society* (negara dalam berhadapan dengan masyarakat) melalui apa yang disebut sebagai Ornop, LSM/LPSM, NGO dan entah apa lagi, ruang gerak mereka tetap tidak sebanding dengan situasi serupa di banyak negara lain.² Begitu pula halnya dengan seluruh jenis kelompok kepentingan (*interest groups*) atau organisasi massa lainnya. Praktis seluruh sektor kehidupan publik dikendalikan oleh negara, yang legitimasinya hanya didasarkan atas demokrasi prosedural.

Di bawah Orde Baru terbangun suatu konfigurasi semu di infrastruktur politik, sebab legitimasi didasarkan pada 'politik prosedural' dan bukan '*normative order*.'³ Contoh yang paling banyak dan sering disebut ialah massa mengambang (*floating mass*) di pedesaan, padahal jumlah kolektif mereka paling besar dari seluruh konstituen politik.⁴ Ketika konfigurasi pada tingkat bawah saja sudah bersifat semu (*pseudo*)—sekalipun secara statistik pemilu-pemilu Orde Baru mampu memobilisasi pemilih dalam jumlah yang mencengangkan—maka jelas pula bahwa pada tataran suprastruktur politik konfigurasinya lebih semu lagi.⁵

Karena kesenjangan antara dua lapisan konfigurasi semu itu, maka sepanjang beroperasinya sistem politik Orde Baru, rakyat—yang sesungguhnya masih memegang sebagian kedaulatan kolektif dari seluruh kedaulatan individu—kurang atau bahkan sama sekali tidak memiliki sarana, saluran, dan ruang untuk ikut mengelola kedaulatan kolektif yang telah disalahgunakan penguasa. Dalam bahasa sederhana, ruang partisipasi telah tersempitkan sedemikian rupa, sehingga praktis manajemen politik menjadi terasing dari seluruh unsur yang seharusnya menopangnya.

Dari rangkaian logika di atas, tidak mengherankan jika puncak dari konfigurasi semu adalah perbenturan antara dua

lapisan semu tersebut, karena rakyat berusaha menarik kembali kedaulatan kolektif yang sesungguhnya tidak memadai di dalam membangun legitimasi politik Orde Baru, yang berujung pada munculnya benturan keras antara pemegang kedaulatan kolektif semu dengan pemilik sesungguhnya dari kedaulatan kolektif.⁶

Dalam fokus rentang waktu yang agak singkat, yaitu pasca gerakan reformasi 1998, fokus harus ditekankan pada pemilu 1999, sebab inilah pemilu pertama untuk memperbaiki saluran-saluran *volonte general*, setelah menderita penyempitan yang luar biasa sebelumnya. Namun, minimalnya *normative order* dan substansi manajemen kedaulatan akibat berulangnya penekanan pada demokrasi prosedural telah meminimalkan pula produk pemilu 1999, sekalipun pemilu itu disebut-sebut sangat demokratis.⁷

Hasilnya, konfigurasi politik tetap belum memenuhi syarat ideal secara memadai. Sebagai pemegang mandat mayoritas sederhana—suara terbesar, tetapi masih di bawah 50 persen—maka PDI-P lah pihak yang paling dirugikan. Hal itu tampak dari kekalahan Megawati dalam pemilihan Presiden 1999. Secara umum, suprastruktur, dan bahkan infrastruktur politik masih tetap rapuh (*fragile*), akibat dari instabilitas konfigurasi baru.⁸ Contoh mencolok (*exemplary*) tentu saja proses pemakzulan Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenan pada tahun 2001.

Namun demikian, masih terdapat dimensi politik yang masih bersifat positif di bawah situasi yang tetap tidak stabil. Ruang partisipasi—dalam pengertian *se-negatif* apapun—tetap lebih luas dan longgar dibandingkan sebelumnya.⁹ Upaya mengenali sudut-sudut ruangan yang baru itulah yang berusaha dilakukan oleh berbagai tulisan di dalam buku ini. Para penulisnya berusaha untuk menyajikan potret sesaat (*kontemporer*) maupun longitudinal atas fokus lokal, perbandingan dengan situasi lain, penajaman fokus atas isu

lokal tertentu, perbandingan dengan situasi di daerah lain, dan bahkan wacana teoretik serta “praksis gerakan.”

Studi-studi empirik atas situasi lokal mengenai pengisian ruang partisipasi publik memang sangat penting.¹⁰ Jika menarik pelajaran dari terbentuknya—secara sengaja—konfigurasi semu pada dua tataran kedaulatan kolektif yang pernah dipraktekkan Orde Baru, maka kesalahan serupa dapat diminimalisasi pada masa mendatang. Selain itu, khasanah kepustakaan demikian memberi landasan wacana yang kokoh bagi ruang pengelolaan kedaulatan kolektif di tingkat lokal, atau otonomi daerah.

Catatan Kaki:

¹ Proses demikian seringkali dikontraskan dengan struktur kekuasaan kerajaan, khususnya kerajaan Jawa. Padahal, “mandat langit” yang diperoleh raja tidak lain adalah metamorfosis atau malah sublimasi mandat rakyat. Bandingkan misalnya, dengan studi klasik Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampung*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1985.

² Bandingkan, G. Sidney Silliman dan Lela Garner Noble, eds., *Organizing for Democracy: NGOs, Civil Society, and the Philippine State*. Manila, Ateneo de Manila University Press, 1998.

³ Muthiah Alagappa dalam dua konsep pembuka dan penutup—Introduction dan Bab 11 “Seeking a More Durable Basis on Authority”—dalam Muthiah Alagappa, ed., *Political Legitimacy in Southeast Asia*. Stanford, Stanford University Press, 1995.

⁴ Banyak sekali studi mengenai isu ini, termasuk studi-studi yang pernah saya lakukan sendiri selama dua dekade, 1980an-1990an. Lihat, antara lain, catatan empirik dalam Hermawan Sulisty, “Negara dan Masyarakat Lokal: Studi Mengenai Otonomi Daerah, Pemda, dan Kapasitas Masyarakat Lokal,” dalam Didik J. Rachbini dkk, eds., *Negara dan Kemiskinan di Daerah*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995, hlm. 66-102. Lihat berbagai studi lain seperti R. William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru*. Jakarta, LP3ES, 1998; Hermawan Sulisty, “Electoral Politics in Indonesia: A Hard Way to Democracy,” dalam Aurel Croissant, Gabriele Bruns & Marei John, eds., *Electoral Politics*

in Southeast & East Asia. Singapore, Fridrich Ebert Stiftung, 2002, hlm. 75-100.

⁵ Hampir seluruh studi mengenai suprastruktur politik Orde Baru merujuk pada “bangunan kertas” ini, dalam semua dimensi atau perangkat politik dan pemerintahan. Lihat Mochtar Pabottingi, “Indonesia: Historicizing the New Order’s Legitimacy Dilemma,” dalam Muthiah Alagappa, *op.cit.*, hlm. 224-256; R. William Liddle, ed., *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung, Mizan, 2001.

⁶ Sebagian sarjana asing mulai memfokuskan perhatian mereka untuk menelisik periode kritis ini, sementara hampir tidak ada peneliti atau sarjana Indonesia yang melakukannya. Untuk kombinasi rekaman lapangan dan analisis akademik, baca kembali Hermawan Sulisty, *Lawan! Jejak-jejak Jalanan di Balik Kejatuhan Soeharto*. Jakarta, Pensil-324, 2002; untuk dokumentasi paling lengkap, lihat Tempo Interaktif, Volume VII: Maret s/d April 1998: *Menjelang Soeharto Jatuh*. Jakarta, Pusat Data dan Analisa Tempo dan Institut Studi Arus Informasi, 1998; khusus untuk potret gerakan mahasiswa, lihat Muridan Widjojo et.al., eds., *Penakluk Regim Orde Baru: Gerakan Mahasiswa '98*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1999; untuk ‘koleksi informasi’ asing, lihat antara lain Richard Mann, *Plots & Schemes that brought down Soeharto*. N.p., Gateway Books, 1998; karya serupa, Geoff Forrester & R.J. May, eds., *The Fall of Soeharto*. Singapore, Select Books, 1999.

⁷ Padahal, tidak banyak yang menyadari, bahwa hasil-hasil pemungutan suara pemilu 1999—dalam pengertian jumlah suara atau *votes*—tidak pernah dicatat secara *verifiable*. Tidak ada catatan resmi tentang perolehan suara pemilu 1999, kecuali lampiran Keppres yang ditandatangani B.J. Habibie ketika *endorsement* oleh parpol-parpol peserta pemilu belum lengkap.

⁸ Sekalipun belum ada studi komprehensif yang mendalam atas situasi ini, telah banyak kajian lepas yang terutama dilakukan oleh ilmuwan asing. Lihat, antara lain, Adam Schwarz dan Jonathan Paris, eds., *The Politics of Post-Subarto Indonesia*. New York, Council on Foreign Relations Press, 1999; kumpulan ‘informasi ilmiah’ yang agak lengkap dapat dilihat dalam Geoff Forrester, ed., *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos?* Leiden, KITLV Press, 1999.

⁹ Koleksi gagasan paling lengkap dapat ditemui dalam Ninok Leksono dkk., eds., *Indonesia Abad XXI*. Jakarta, Penerbit Harian Kompas, 2000.

¹⁰ Di bawah tema yang berbeda-beda, dapat ditemui upaya serupa penulisan buku ini di daerah lain. Lihat, misalnya, Endriyono, ed., *5 Tahun Reformasi Indonesia*. Semarang, Pengurus Daerah Persatuan Purnawirawan POLRI Daerah Jawa Tengah, 2003.

Pengantar — 5

Editorial — 7

Daftar Isi — 15

**I. ALTERNATIF PARTISIPASI PUBLIK DALAM
PERSPEKTIF MENGUATNYA
PEMERINTAHAN SIPIL**

Oleh: Heri Wardoyo — 17

**II. PERLINDUNGAN HUKUM
DALAM PROSES PARTISIPASI PUBLIK
DI PROPINSI LAMPUNG**

Oleh: Tisnanta, SH, M.Hum — 49

**III. KETERBUKAAN DAN DINAMIKA
INTERNAL GERAKAN PARTISIPATIF
MASYARAKAT SIPIL DI LAMPUNG**

Oleh: Drs. Nanang Trenggono, M.Si — 75

**IV. PENGALAMAN MEMBANGUN PARTISIPASI
PUBLIK PEREMPUAN DI LAMPUNG**

Oleh: Siti Noor Laila, SH — 105

**V. STRATEGI GERAKAN RAKYAT MENUJU
*CIVIL SOCIETY***

Oleh: Masyhuri Abdullah dan Yudas Ermadi — 139

Biodata Penulis — 175

BAGIAN PERTAMA

**ALTERNATIF PARTISIPASI PUBLIK
DALAM PERSPEKTIF MENGUATNYA
PEMERINTAHAN SIPIL**

Oleh: Heri Wardoyo

ALTERNATIF PARTISIPASI PUBLIK DALAM PERSPEKTIF MENGUATNYA PEMERINTAHAN SIPIL

Oleh Heri Wardoyo

MEI 1998. Sepahit apapun kisahnya, seonggok mutiara berkilau dari sana: pertanda matangnya rakyat memahami politik plus makin kritisnya mereka melihat gejala. Gejala yang kritis itu kemudian diakumulasikan melalui partisipasi.

Dalam konteks partisipasi publik, Reinhard (1983) melihatnya sebagai suatu wahana pengejawantahan dalam kisi masyarakat yang sedang mengalami pemindahan gelombang. Itulah sebabnya, tumpahan partisipasi itu menggelincirkan kita pada selaksa perubahan sampai hari ini.

Kita pun bertanya saat lima tahun telah berlalu; adakah penguasa memberi ruang lebih agar publik leluasa menyalurkan partisipasinya? "Ruang lebih": upaya melihat partisipasi rakyat yang tidak hanya insidental, partisipasi politik yang mesti tetap dilihat sebagai sesuatu yang universal yang pada gilirannya mencerahkan bidang lain.

Dalam aksentuasi itu, menarik apabila kita melihat analisis John D. Weight (1978) bahwa partisipasi politik mengandung elemen dan anasir luas. Weight melihat, partisipasi berkenaan dengan ekonomi, budaya, sosiologis, dan beberapa aspek lain yang berhubungan dengan psiko-sosial kemasyarakatan.

Patut pula dipertimbangkan luasnya dimensi psiko-sosial yang bermuara pada pemahaman terhadap partisipasi yang mengandung psiko-sosial yang penuh energi semesta, gradual,

dan fluktuatif—dan tak mudah direka. Pada gilirannya, situasi ini memunculkan insiden semisal aksi terorisme yang merobek wajah bangsa. Inilah konsekuensi, seperti disebut pemikir Amerika Latin Johan Galtung (1973), negara yang baru berubah senantiasa melahirkan tarik menarik antara infra dan suprastruktur. Akibatnya, perhatian terhadap psikologi massa terabaikan. Galtung boleh jadi benar karena implikasinya kemudian mengakibatkan ketidakacuhan kita terhadap gradualisasi dan fluktuasi psikologi massa.

Dengan demikian, perubahan, sebagai suatu bentuk yang kita gadang mengarahkan publik pada situasi yang lebih kondusif, ternyata cenderung melemahkan publik itu sendiri. Indikasinya dapat kita lihat setelah beberapa insiden terjadi. Kita tersadar saat “mesiu” kerusuhan melenyap; seperti puluhan kejadian mutakhir yang melibatkan massa secara masif, sebutlah Poso, Ambon, Papua, Sampang, Sanggau-Ledo, dan seterusnya ke belakang seperti Tanjungpriok, Way Jepara, atau 27 Juli 1996.

Asumsi di atas dapat kita kembangkan sebagai salah satu upaya kesalahan memproyeksikan situasi partisipasi publik dan partisipasi politik. Sesungguhnya ada titik pembeda antara partisipasi publik dan partisipasi politik, sebagaimana diungkap Richard Robison (1982). Robison mengasumsikan partisipasi publik lebih kepada sifat-sifat keinginan menciptakan suasana gerakan yang bertingkat bagi pelayanan publik. Sementara partisipasi politik lebih bersifat masif; kendati, menurut Robison, kita terkadang terjebak pada rigiditas suprastruktur dan kehendak masyarakat yang mengalami transisi tanpa arah.

Robison mensinyalir pengamat politik yang tampaknya lebih tertarik pada lingkup partisipasi dalam konteks kenegaraan. Itu sebabnya mereka melihat partisipasi dalam esensi partisipasi politik. Para pengamat memetakan dua unsur dan dua pola partisipasi. Pertama, *mobilized participation* (partisipasi yang dimobilisasi). Kedua, *otonomous participation*

(partisipasi otonom dan spontan). Partisipasi yang dimobilisasi condong melahirkan moralitas ganda dari masyarakat.

Partisipasi yang dimobilisasi bersifat pemaksaan dalam kerangka tugas legitimasi politik untuk mendukung kekuatan tertentu. Pada titik legitimasi tersebut biasanya massa dikumpulkan dan ikut titah yang didesakkan dengan aneka peraturan. Doktrin ditegakkan sesuai dengan pola rekrutmen dan fungsi politik saat mereka berkumpul. Namun, sesudahnya, kerumunan temporer tersebut mengalami disorientasi; tak memahami di mana sebenarnya posisi mereka.

Mentalitas ganda mulai terukir dari sini. Di satu sisi, gemebyar politik seolah menunjukkan partisipasi secara penuh. Di pihak lain, mereka menahan diri melakukan yang sesungguhnya terjadi dalam perkelompokan itu. Akibatnya terjadilah kerancuan. Mentalitas rancu ini muncul saat *crowd* bubar. Pemikiran ini sejalan dengan Samuel P. Huntington (1976): pendukung kekuatan politik terbelah dan tidak meninggalkan apa-apa. Partisipasi cuma berkonotasi spontan, temporal, dan sama sekali tak mendidik.

Partisipasi otonom memang sulit karena mesti tumbuh seirama nurani. Pelakunya mentransformasikan diri dalam dua spektrum pemikiran, antara lain militansi dan perjuangan hakiki. Hal ini ditunjukkan pasca-kemerdekaan saat beberapa tokoh PSI, yang antara lain dimainkan oleh St Sjahrir dan Soemitro. Kita melihat semangat militansi yang dibangun melalui partai; meskipun tidak dapat dipungkiri mobilisasi massa yang dimainkan PKI menjungkirkan logika itu. Pada Pemilu 1955, D.N. Aidit dan massanya jelas mengaktualisasi partisipasi yang dimobilisasi.

Walaupun mobilisasi massa hanya pelengkap dari kerangka teori dimaksud, tak dapat dipungkiri PSI tetap dijuluki partai kader. Demikian pula halnya pada era Orde Lama. Kita melihat Masyumi yang menampilkan kuatnya semangat atau nilai hakiki kepartaian. Zaman berlalu, sejarah pun bergeser. Bung

Karno yang sedemikian kuat beraliansi dengan PKI, terpaksa harus membubarkan Masyumi pada 17 Agustus 1960. Maka, setelah itu kita kehilangan banyak teladan. Sangat sulit bagi kita menemukan berpadunya militansi dan perjuangan hakiki yang memancar dari seorang tokoh. Ketika ratusan partai bermunculan, gaungnya tidak jelas benar. Bahkan, yang terjadi cuma dengung; alih-alih pencerahan, kalau tidak mau dikatakan distorsi nilai.

Dalam makro-ekonomi yang membaik dan kesadaran politik telah menjadi oksigen dewasa ini, partisipasi otonom merupakan tuntutan dan harapan. Partisipasi otonom adalah kendaraan mengaktualkan restrukturisasi politik yang bersandar pada zikir orang banyak. Atmosfer ini ikut membuka upaya pemunculan partisipasi otonom: restrukturisasi mengikat langsung sikap optimisme. Karena itu, partisipasi otonom secara simultan membuka peluang konstruktif bagi kebersamaan iklim restrukturisasi politik.

Asumsi ini didasarkan pada pola hubungan struktur dan kekuatan di belakang struktur. James R. Geinarahd (1988) mencoba menarik teori antara keamanan ekonomi dan keharusan restrukturisasi politik. Geinarahd melihat, ekonomi mapan menuntun perubahan alam politik secara mendasar. Dan restrukturisasi politik lebih terasa "sehat" jika ada kemandirian politik: kesadaran yang berkembang sesuai dengan kehadiran output pada sisi masyarakat. Kini, saat kita mengalami output luar biasa bagi perubahan, ruang partisipasi riil belumlah terkuak lebar-lebar. Ini gejala psikologi normal bagi pencarian bentuk setiap masyarakat yang baru kembali "dimerdekakan". Dari sini agaknya penting kita memahami pula apa yang diungkap W.F. Wertheim (1959), bahwa dalam masyarakat pluralis, tak satu negara pun dapat menafikan kekuatan politik Islam, tradisi, dan kaum sekuler dalam berbagai bentuknya. Kalau asumsi Wertheim benar, boleh jadi mobilisasi yang sesungguhnya tak akan membawa kita ke

mana-mana. Memadukan W.F. Wertheim dan Samuel P. Huntington, penciptaan partisipasi otonom kiranya mutlak perlu, sesuai dengan proyeksi politik Indonesia ke depan, apalagi jika dikaitkan dengan restrukturisasi dan pertumbuhan ekonomi.

Peninjauan partisipasi otonom didasarkan kepada hipotesis sederhana: kemajuan ekonomi, keterbukaan, dan restrukturisasi politik. Semua melebur menjadi satu pada ruang publik pada tahun-tahun mendatang. Maka, kekuatan hakiki otonomisasi perlu dicuatkan. Kalau ini ditahan, hasilnya dapat diduga: sistem politik pun berjalan di tempat dan kita akan terus berputar dalam labirin sejarah.

Otonomisasi politik semestinya bergerak di luar dunia birokrat, pemilik kuasa, atau pemegang uang. Sayangnya, sebagaimana diungkap Farchan Bulkin (1984), para pemilik modal cenderung beraliansi dengan para birokrat dan menciptakan sistem korup yang struktural sifatnya. Sehingga, berdasarkan logika Bulkin, ruang publik kita, yang dijejali sejuta kepentingan seperti saat ini, akan menjadi ruang hampa. Di sinilah benar apa yang dikatakan Dorodjatun Koentjoro-jakti (1986): struktur birokrasi yang memantapkan diri dengan kekuatan korup hanya melahirkan keberantakan sosial dalam masyarakat. Lord Acton benar: setiap kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan yang absolut pasti korup. Ini semua mengakibatkan tidak seimbangny sikap politik elite dan masyarakat. Akibatnya, ruang publik terpaksa menjadi "kamar gas" karena keserasian dan proporsi penggunaannya tak lagi diperhatikan.

Karena itu, partisipasi yang otonom perlu dikembangkan. Persoalannya, bagaimana mewujudkannya. Kita kembali kepada nilai hakiki yang terkandung dari semangat otonomisasi. Tak ada lain: kita harus menengok keberadaan manusia.

Pada dasarnya, manusia harus mengembangkan kepercayaan pada diri karena ini kodrat keberadaan mereka di dunia. Tanpa hal ini, menurut Jean Jacques Rousseau, manusia akan kehilangan akal. Di samping itu, seperti kata Plato, manusia memiliki ukuran dinamis. Dia menyebutnya perbedaan nalar, kehendak, dan nafsu. Terminologi ini indikator kongkret jika manusia dirangsang globalisasi, keterbukaan, dan liberalisasi secara simultan. Plato agaknya benar jika dikaitkan dengan yang dikemukakan Alvin Toffler dalam buku spektakulernya, "Gelombang Ketiga". Secara menarik, Toffler mengungkapkan, manusia dan hakikat kemanusiaan adalah kemandirian. Demikian pula halnya dengan Soedjatmoko (1988). Soedjatmoko lebih melihat manusia sebagai environman stimulan, yakni manusia dirangsang oleh lingkungannya. Manusia membangun dunia realitas di atas dunia realitas—pergerakan mikrokosmos di tengah makrokosmos yang resiprokal, sebagaimana yang termaktub dalam serat-serat yang diintrodusir oleh pujangga-pujangga Jawa.

Jelas, kita dituntut berani melakukan pemihakan langsung. Sebagai manusia, kita harus menetaskan identitas. Cerminnya, setiap kita seyogyanya terbebas dari bentuk mobilisasi dan desain rekayasa. Analisis ini menunjukkan bahwa produk pembebasan sama halnya mendeteksi anasir mana yang mampu memberi peluang bagi mereka untuk berdiri secara otonom.

Dimensi filosofis di atas mengajak kita belajar banyak. Partisipasi otonom bukan saja urgen: realitas politiklah yang mendaulatnya begitu. Otonomisasi partisipasi berjuang sejalan dengan kodrat manusia. Karena itu, postulat pembentukannya pun dimulai dari suatu keinginan struktur kekuasaan agar mampu meletakkan pilar-pilar kerakyatan. "Kepentingan-orang-banyak" haruslah menjadi khazanah baku dalam nurani setiap orang.

Dengan demikian, pembentukan partisipasi yang otonom sekurang-kurangnya mengandung tiga unsur: penghayatan kodrati kemanusiaan, niat politik elite kekuasaan untuk memahami realitas, dan hilangnya subordinasi penyelenggara negara/birokrat.

Ketiga unsur tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut. Penghayatan kodrati kemanusiaan adalah kemampuan suprastruktur menjungkalakan kekakuan (egoisme) dalam langgam kebudayaan masyarakat kita. Sebagai komunitas beragama, masyarakat Indonesia umumnya tertahan pada hukum keagamaan dan spiritual yang mengisyaratkan kodrat manusia. Dalam konteks ini, menarik apa yang diungkap Sartono Kartodirdjo (1970), kebatinan dalam pengertian inilah yang menjadi pranata sosial masyarakat Jawa pada masa lewat, di samping Islam. Dan lumrah dikatakan bahwa kebatinan menjadi pedoman bertingkah laku, baik dalam bidang kehidupan pribadi maupun kehidupan sosial. Barulah fenomena kebatinan ini menjadi fenomena yang mencolok manakala kita kumpulkan bahan-bahan sejarah. Di sana kita temukan bahwa dunia nilai ini tidak pernah tersangkut secara aktif dalam peristiwa yang dicatat sejarah, seperti pemberontakan rakyat petani desa. Ini berarti dalam era reformasi, suprastruktur mesti menyelami kehidupan politik kemanusiaan. Artinya, permainan politik tidak terlepas dari sifat-sifat keagamaan. Itulah yang membuat politik diberi penonjolan strategis.

Untuk mengaktualkannya, etika politik seharusnya mengembangkan pemikiran mendalam tentang proyeksi kekuatan warga sipil. Proyeksi sipilisasi di sini bermuara pada penggalangan umat dan kematangan distribusi politik. Artinya, proses kreatif keagamaan yang tidak terlepas dari "hukum positif" politik yang berlaku. Antisipasi pada keagamaan dan ideologi ini secara simultan membakukan semangat kodrati kemanusiaan.

Adagium ini merupakan upaya total merangsang kodrat otonom dan hakikat kemanusiaan. Bentuknya, mereka bersikap lebih prospektif memunculkan partisipasinya—katakanlah sikap kerukunan yang lebih otonom dan *solid* di atas dimensi *nation building*. Kalau penghayatan terhadap unsur kodrati manusia merupakan bagian integral, hal ini kita sepakat dengan apa yang diungkap Al-Farabi beberapa tahun lampau, bahwa kodrat kemanusiaan dalam komunitas keagamaan, satu sama lain tidak terpisahkan, terutama dalam proses pembentukan seluruh sistem dan kehendak luhur bagi pengembangan watak manusia dalam kerangka mewujudkan negara yang demokratis. Erat kaitannya dengan Al-Farabi, berarti untuk mengemukakan partisipasi otonom, manusia harus sadar akan keberadaannya sebagai bagian terpenting dari siklus kenegaraan. Lebih jauh lagi, masyarakat dituntut melahirkan niat politik sehingga pemerintah menghayati realitas politik massa. Unsur dibangun dan dikembangkan melalui respons serius kepada desentralisasi serta pola *bottom up*.

Melalui premis ini, rezim diharapkan pandai memperkenalkan kebijakannya yang telah diolah dan diramu melalui pemahaman realitas.

Kekuatan Positif

Sebagai negara pluralistik, Indonesia hendaknya secara jeli ditatap sebagai suatu kekuatan positif bagi pengembangan partisipasi. Caranya, mendeteksi elemen politik di strata bawah lalu membawanya ke dalam level tertentu dengan tolok ukur utamanya mengeluarkan kebijakan setelah membaca kehidupan arus bawah. Tujuannya, agar tidak terjadi *overlap* antara infra dan suprastruktur.

Alokasi kebijakan ini didasarkan pada kepandaian menatap yang terlihat di tingkat masyarakat bawah. Dengan cara ini, diharapkan transformasi sosial di atas kebijakan yang ada

masih relevan. Dengan kata lain, *political will* bertendensi membangun dan mengembangkan partisipasi masyarakat lewat jalur yang memang telah mereka pahami. Dalam konteks inilah pertumbuhan otonomisasi partisipasi mampu subur di atas semangat di kantong-kantong politik rakyat.

Sedang upaya ketiga—untuk melahirkan partisipasi yang otonom—adalah menghilangkan subordinasi birokrat terhadap rakyat. Kendati unsur ketiga ini sulit diterapkan, terutama jika dikaitkan dengan mengentalkan subordinasi birokrat (dalam kondisi aktual bisa juga dibaca elemen legislatif) terhadap rakyat, bukan berarti ini barang mati yang tak lagi dapat diupayakan.

Salah satu pemecahannya adalah kendali birokrasi dikembalikan ke spektrum berpikir baru: birokrasi merupakan suatu bentuk unsur administratif yang dedikatif. Disebut “unsur” karena di balik birokrasi ada elemen lain yang siap “menyelamatkan” rakyat tanpa harus terikat dan disubordinasi birokrasi.

Unsur lain itu dapat dikategorikan unsur kekuatan di luar birokrasi yang menjadi perpanjangan tangannya, misalnya organisasi kemasyarakatan di tingkat pedesaan plus sebaris penggiat lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang kredibel, serta unsur swasta-idealistic di tingkat perkotaan. Jika mampu menjadi “perpanjangan tangan,” kedua unsur ini menjadi alat otomatis agar rakyat tak merasa disubordinasi birokrasi. Kalau peran ini dapat diterapkan, tak pelak citra birokrasi membaik dan rakyat berpartisipasi sesuai dengan kehendak mereka.

Pada gilirannya, keterpaduan ketiga terma ini mampu mengantisipasi terbentuknya partisipasi otonom. Lalu, apa perlunya partisipasi otonom? Apa pula fungsi strategisnya bagi kehidupan bernegara? Untuk menjawabnya, kita perlu mengkaji ulang atmosfer partisipasi dan atmosfer negara.

Di Indonesia, partisipasi memerlukan rangsangan dalam mewujudkannya. Selain ketiga faktor di atas, ada sederet

prasyarat terwujudnya partisipasi otonom. Persoalannya, apa perlunya partisipasi otonom? Partisipasi otonom mampu menguatkan struktur elite keluar dari dunianya yang ego-sentris. Dengan demikian, lahirnya partisipasi otonom, melalui ketiga premisnya, akan membuat elite pengambil keputusan hati-hati dan introspeksi: sejauh mana mereka telah berbuat untuk masyarakat.

Namun, jika rakyat kurang menyadari partisipasinya, apalagi saat partisipasi dipaksakan lewat modus-modus mobilisasi, elite terjebak di pelataran egoismenya. Ini akan membentuk polarisasi yang tegar antara infra dan suprastruktur. Bahkan J.K. Bertens (1982) melihat terjadinya multipolarisasi pada seluruh elemen masyarakat. Pada saat yang sama, lanjut Bertens, suprastruktur yang di dalamnya berisi *the ruling class*, yang notabene menguasai demokrasi, condong menampilkan bentuk implikasi yang tidak sehat secara sistemik. Rakyat, sebagai publik yang harus dilayani pada tingkat birokrasi, justru dirugikan. Sebagai implikasi lanjutannya, lagi-lagi kita perlu mengenang kalimat Lord Acton yang masyhur *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.

Untuk menghindari hal itulah, partisipasi otonom harus terus didorong sebagai suatu semangat baru bagi kebangkitan kekuatan sipil. Ini tak mudah. Selain tugas legitimasi dari pemegang kekuasaan, partisipasi otonom juga kerap tampil dalam bentuknya yang tidak bebas; sebagai “konsekuensi” budaya paternalistik pada seluruh strata masyarakat yang institusional sifatnya, baik di sekujur institusi kepartaian (yang awalnya kita harap melahirkan kebebasan tersendiri), terlebih pada struktur pranata politik di tingkat birokrasi. Ini penting dikemukakan karena ruang publik kita yang begitu longgar pada era reformasi sering tak menangkap situasi kondusif untuk mencrapkan partisipasi otonom.

Dominasi budaya paternalistik yang sarat dengan sindiran, malu-malu, *patron-clients*, dan beberapa reaksi dengan “hobi” membenarkan yang salah, menjadikan partisipasi otonom terjebak dalam lautan klise.

Padahal, aktualisasi partisipasi otonom sangat penting untuk menstimulasi hadirnya sipilisasi. Sebab, partisipasi otonom mampu menjadi instrumen strategis untuk melihat dari dekat dinamika rakyat. Jika sesuatu yang insidental tak membuahkan kejutan budaya (*culture shock*), partisipasi otonom mampu menjadi *shock of therapy* bagi massa. Lebih jauh lagi, partisipasi otonom bisa membuldozer sistem politik yang mandul.

Partisipasi otonom adalah penggerak konstruksi utama pembangunan politik dengan berbagai sikapnya. Ada banyak hal yang dapat dibahas dan mampu menstandarisasi lajur kehidupan politik di satu negara yang sedang mengalami masa perubahan dan lorong-lorong transisi.

Ruang Publik = Jembatan Demokrasi

Sebagai akibat dari posisi strategis era transisi yang membuka peluang besar bagi kehidupan publik dewasa ini, meluasnya partisipasi yang otonom di kalangan masyarakat tak luput dari sorotan struktur kenegaraan. Sebagai suatu perangkat kekuasaan administratif, negara merasa tertinggal di belakang kekuatan rakyat.

Di sinilah kemudian negara memerlukan pertimbangan lain bagi kelanggengan hidupnya. Pertimbangan itu bisa berbentuk ketatnya peraturan, menyempitnya kesempatan, dan pengembalian hak rakyat yang tidak sesuai dengan kewajiban negara.

Pada titik ini, negara mendesain agar rakyat mentransformasikan visinya sebagai suatu kekuatan resmi tanpa *reserve*. Artinya, negara mengikat rakyat melalui kekuatan yang mampu mempengaruhi tingkah laku dan jalan pikiran

orang lain. H.J. Morgenthau (1948) benar, ketika ia mengatakan "*power means man control over the mind and actions of other men*" (kekuasaan dapat berarti apabila seseorang/penguasa dapat mendikte jalan pikiran orang lain). Pada posisi ini negara, sebagai bentuk kekuasaan, tampil. Negara bisa dianggap berkuasa jika mampu memberi pola jalan pikiran dan tingkah laku warganya.

Menyempitnya peran rakyat itu acap terlihat di dunia ketiga yang melakukan *repressive democracy* (demokrasi yang memaksa dan dipaksakan). Biasanya, kondisi ini dilakukan oleh apa yang disebut Wertheim (1972) sebagai *the man on horse back* (orang di atas punggung kuda). Padahal, apa pun kondisinya, label demokrasi jualah yang disematkan. Demokrasi memang terbukti kata kunci yang ampuh untuk menetralisasi suatu kondisi. Demokrasi telah lama dijustifikasi penguasa sebagai instrumen strategis mentransformasikan kehidupan sosial yang nyaman. Sejak dikenal beberapa abad lalu, kata demokrasi amat sering diselewengkan. Kita pernah merasai apa yang dinamakan Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila; sampai-sampai kita lupa bagaimana memberi label demokrasi apa yang tengah kita jalani saat ini. Yang pasti, demokrasi mengandung esensi luhur membangun dan mengangkat hakikat kehidupan rakyat serta menjunjung kedaulatan orang banyak; dengan akar kata *demos*-*kratos* atau pemerintahan rakyat.

Persoalannya, semangat mewujudkan demokrasi terkadang hanya tinggal gema di kanal gelap. Partisipasi publik, misalnya, tetap termangu-mangu di etalase demokrasi Indonesia mutakhir. Akankah demokrasi terus dipertaruhkan pada pelataran politik setiap bangsa? Ya: suatu bangsa adalah satu kesatuan yang kini amat longgar. Ini konteks kebangsaan. Lalu, bagaimana dalam dataran kehidupan bernegara?

Indonesia, sebagai entitas besar, telah mengalami beragam dinamika kehidupan demokrasi.

Dengan merek-mereknya itu, demokrasi secara kuantitatif acap bersinggungan langsung dengan pertumbuhan dan kemajuan ekonomi rakyat. Namun, secara kualitatif, demokrasi selalu bersebadan dengan nilai politik yang berlaku. Yang pasti, perjuangan bernegara dan berbangsa diuntungkan dengan kata demokrasi. Mati-hidupnya demokrasi kemudian menjadi soal lain. Ini, antara lain, sebagai akibat dari kehidupan publik yang dicekam ketakutan bersama selama 30 tahun lebih. Satu-satunya yang mampu menjelaskan akan persoalan ini, adalah orang Indonesia sendiri. Bung Hatta, dalam bukunya *Demokrasi Kita*, sebagai kontrarespons dari posisi politik Demokrasi Terpimpin, memberi ingat begitu bijak: demokrasi sama halnya dengan menjunjung tinggi *sovereignty* (kedaulatan). Namun, saat itu, kedaulatan telah terimplikasi oleh dua kutub antara PKI dan militer.

Dalam konteks pemerintahan Soeharto, keadaan ini berulang. Kita dapat “menengok” Gunnar Myrdal. Dalam bukunya yang spektakuler, *The Asian Drama*, Myrdal melukiskan demokrasi tidak mungkin berbentuk dalam masyarakat yang pendapatan per kapitanya di bawah standar. Akan tetapi, lanjut Myrdal, demokrasi dapat didorong ke muka apabila sikap-sikap publik yang dapat bertahan pada era reformasi telah mampu mengaktualkan kekuatannya tanpa sporadik. Sayang, eforia politik era reformasi malah menetaskan sikap politik yang mengistimewakan apa saja yang berbau rakyat. Cilakanya, “rakyat” menjadi komoditas tunggal yang diasong kanan-kiri oleh elite politik.

Idealnya, ditilik dari skema mesin politik, nasib demokrasi berada pada legislatif. Rumusan politik memperlihatkan bahwa mesin politik tidak pernah berlaku surut: ia terus berkembang sejalan dengan sifat elemen politik yang membangunnya. Kita mengenal beberapa premis baku, seperti infrastruktur,

suprastruktur, *policy*, *input*, proses konversi, dan *output*. Semua dapat diuraikan, seperti analisis David Easton (1983) yang melihat sistem politik sangat dipengaruhi infra dan suprastruktur.

Simpul akhirnya bertitik berat pada masukan dari masyarakat yang kemudian digodok dalam proses konversi: inilah “bentuk” lembaga legislatif, setelah itu barulah muncul output berupa kebijakan yang dijalankan eksekutif. Dari sini tampak betapa pentingnya peran proses konversi; dalam hal ini lembaga legislatif.

Mengacu kepada terma-terma tersebut, membangun jembatan demokrasi di Indonesia sama halnya dengan mengembangkan secara aktif kualitas politik rakyat dan peran anggota badan legislatif. Sumbernya tak melulu teoritik.

Terma-terma yang pekat teoretiknya itu ternyata tak memberi garansi secara strategis pada era reformasi. Kejutan imbal balik dari rasa ketakutan bersama justru memunculkan lembaga legislatif yang bergembira bersama. Lembaga legislatif tampil dalam bentuknya yang deviatif dan keluar dari tugas konversi lalu meninggalkan rakyat sebagai pendukungnya. Ini yang disebut Jeremi Bentham (1072) sebagai “*the state of overloading points*” (keadaan jomplang karena penuh muatan. Muatan kegembiraan legislatif yang mengisi ruang publik kita, simultan menafikan partisipasi publik. Maka, mesin politik yang mereka kelola untuk memanifestasikan proses konversi justru diisi dengan pengkhianatan-pengkhianatan baru. Tak pelak, partisipasi publik terjerembab di pelataran sistem politik sambil menggapai, mengiba, dan harap-harap cemas. Dari sudut ini, satu hal yang bisa ditangguk: cari titik baru untuk menguatkan ruang gerak rakyat. Sejarah secara arif mendedahkan alur perjalanan mesin politik yang mengayomi kedua unsur infra dan suprastruktur yang memperkuat tesis ini. Merujuk dari sejarah republik, penataan politik selalu menguat di tangan

eksekutif (suprastruktur). Proses ini dimulai ketika KNIP, sebagai badan legislatif pertama, merumuskan UUD 1945. Hasilnya, bobot eksekutif yang begitu kuat.

Banyak *policy* terefleksi dari eksekutif. Peran eksekutif yang absah melalui UUD dan perundang-undangan adalah indikator sosialisasi strategis kepada komponen sistem politik yang notabene eksekutif pula. Misalnya, MA, DPA ("almarhum"), BPK, dan menteri yang pada gilirannya membuka peluang bagi penguatan birokrasi.

Di sini, rasanya kita perlu memberi standardisasi tersendiri, yaitu di mana posisi birokrasi (baca: eksekutif) serta di mana pula posisi rakyat dan badan legislatif. Untuk mendapatkan standardisasi, atau katakanlah batasan keduanya, mari tengok James C. Scott (1976): makin tinggi fungsi kontrol legislatif terhadap eksekutif, kian rendah deviasi yang dilakukan eksekutif. Puncaknya, kualitas politik rakyat meninggi. Ini dilihat James C. Scott sebagai fenomena struktural di dalam masyarakat dunia ketiga. Lalu, ruang publik yang didominasi birokrasi secara simultan "menggelincirkan" peran legislatif. Namun, lima tahun terakhir ini, kita menyaksikan legislatif dan eksekutif yang terus berebut penguasaan terhadap ruang-ruang publik dalam atmosfer "saling siaga".

Meskipun demikian, hal pertama yang wajib diingat adalah sifat politik rakyat. Maka, agar jembatan demokrasi bisa dibangun, yang awal dilaksanakan adalah peningkatan kualitas politik rakyat. Asumsi ini didasarkan pada pendekatan budaya politik. Lebih jauh lagi, sejalan dengan menguatnya pertumbuhan ekonomi rakyat, simultan kualitas manusia bersinggungan dengan sistem politik dan sistem nilai. Karena itu, ia akan menyentuh aspek penting perilaku warganya.

Dengan demikian, membangun jembatan demokrasi erat kaitannya dengan pembangunan budaya politik. Dan patut

eksekutif (suprastruktur). Proses ini dimulai ketika KNIP, sebagai badan legislatif pertama, merumuskan UUD 1945. Hasilnya, bobot eksekutif yang begitu kuat.

Banyak *policy* terefleksi dari eksekutif. Peran eksekutif yang absah melalui UUD dan perundang-undangan adalah indikator sosialisasi strategis kepada komponen sistem politik yang notabene eksekutif pula. Misalnya, MA, DPA ("almarhum"), BPK, dan menteri yang pada gilirannya membuka peluang bagi penguatan birokrasi.

Di sini, rasanya kita perlu memberi standardisasi tersendiri, yaitu di mana posisi birokrasi (baca: eksekutif) serta di mana pula posisi rakyat dan badan legislatif. Untuk mendapatkan standardisasi, atau katakanlah batasan keduanya, mari tengok James C. Scott (1976): makin tinggi fungsi kontrol legislatif terhadap eksekutif, kian rendah deviasi yang dilakukan eksekutif. Puncaknya, kualitas politik rakyat meninggi. Ini dilihat James C. Scott sebagai fenomena struktural di dalam masyarakat dunia ketiga. Lalu, ruang publik yang didominasi birokrasi secara simultan "menggelincirkan" peran legislatif. Namun, lima tahun terakhir ini, kita menyaksikan legislatif dan eksekutif yang terus berebut penguasaan terhadap ruang-ruang publik dalam atmosfer "saling siaga".

Meskipun demikian, hal pertama yang wajib diingat adalah sifat politik rakyat. Maka, agar jembatan demokrasi bisa dibangun, yang awal dilaksanakan adalah peningkatan kualitas politik rakyat. Asumsi ini didasarkan pada pendekatan budaya politik. Lebih jauh lagi, sejalan dengan menguatnya pertumbuhan ekonomi rakyat, simultan kualitas manusia bersinggungan dengan sistem politik dan sistem nilai. Karena itu, ia akan menyentuh aspek penting perilaku warganya.

Dengan demikian, membangun jembatan demokrasi erat kaitannya dengan pembangunan budaya politik. Dan patut

kita pahami, budaya politik adalah orientasi warga negara terhadap anasir utama sistem politiknya.

Mengapa pendekatan budaya yang dipakai? Sikap warga negara (rakyat) dalam politik mempengaruhi cara kerja sistem politiknya. Keyakinan, perasaan, dan sikap warga negara dalam politik sekaligus dipengaruhi dan mempengaruhi kehidupan politik negaranya. Pemerintah yang terus-menerus tidak efektif menjalankan program kerja, sebagai contoh, mudah kehilangan kepercayaan rakyat. Ketidakpercayaan yang meluas terhadap pemerintah bisa membuat pemerintah tidak efektif, syukur-syukur kalau tidak terjungkal.

Dalam konteks ini, jembatan demokrasi akan mampu dibangun jika pemerintah mampu mengefektifkan aparat pemerintahan secara sistemik serta mengikuti perundangan. Artinya, pemerintah menghidupkan interaksi komponen sistem politik, bukan memandulkannya. Karena itu, pemerintah perlu mengeksplanasi bahwa tujuan pembangunan politik kita adalah pembentukan komunitas politik yang efektif, utuh-bersatu, stabil dan terbuka. Bahasa lainnya: buka peran rakyat!

Dalam masyarakat yang terus bertarung dengan krisis dan sejuta dampak turunannya, komunitas politik yang utuh, efektif, dan stabil menjadi prasyarat terdepan. Dan pemerintah harus pula mempertimbangkan peluang-peluang bagi rakyat untuk menyelami dan mengenyahkan unsur yang membebani sistem politik yang tidak sehat.

Pembukaan peluang kian penting karena refleksi demokratisasi terjadi jika rakyat mampu menyalurkan aspirasinya secara efektif, yang disahuti badan legislatif ke dalam suatu proses konversi untuk melahirkan output.

Dalam konteks alur pemikiran itu, prototipe komunitas politik demokratis dalam kerangka menguatkan partisipasi publik adalah seperti apa yang dikemukakan oleh Sidney Verba (1976) dalam bukunya *Civic Culture*. Verba melukiskan

komunitas politik demokratis yang mantap adalah adanya dua unsur, yaitu masyarakat sebagai objek dan sekaligus masyarakat sebagai subjek. Verba menegaskan, ini terjadi dalam masyarakat dunia ketiga yang sedang mengalami transisi. Sebagai objek, masyarakat sadar tengah berputar dalam roda mesin politik, tapi tak paham proses yang terjadi. Walaupun begitu, masyarakat sadar bahwa ini semua merupakan embrio dari upaya mengarahkan mereka ikut dalam proses mesin politik. Sementara sebagai subjek, masyarakat tahu dan ikut deru mesin politik. Ikut di sini dalam pengertian berpartisipasi dari berbagai aspek, terutama kritik mereka terhadap kejanggalan pemerintah. Sehingga, menurut Verba, secara gradual peningkatan komunitas politik demokratis akan termanifestasi sebagai bentuk partisipasi publik.

Asumsi Verba memberi penjelasan bahwa sekecil apapun kesertaan masyarakat dalam mesin politik simultan akan menjadi jembatan strategis bagi pembentukan budaya politik. Hal ini relevan dengan Talcott Parsons (1964) yang menjelaskan signifikansi ide dan pikiran rakyat yang berdaulat dalam membentuk budaya politik; sekecil apapun ide itu. Sebab, rakyat merupakan lahan kongkret pembentukan suatu negara demokratis. Jelaslah, membangun jembatan demokrasi harus pula memperhatikan budaya politik. Tanpa itu, jembatan demokrasi tidak mampu berdiri secara utuh.

Kita telah mengalaminya pasca-1945. Diterapkannya Demokrasi Parlementer membuat input (baca: perilaku masyarakat) tidak mampu diterjemahkan secara baik oleh pemimpin kita yang rata-rata berpendidikan Barat. Demikian pula Demokrasi Terpimpin. Di sana terjadi dikotomi antara kekuatan karismatis Bung Karno sebagai patron dan kekuatan partai sebagai client. Maka, antagonisme dan paradoksal serta kontradiksi sosial mudah terpicu.

Di atas segalanya, harap diakui, partisipasi otonom di dunia ketiga tetap menjadi barang langka: partisipasi tetap diwarnai mobilisasi. Lahirlah *pseudo participation* (partisipasi semu). Kehadirannya bukan saja merusakkan jaringan infrastruktur, stagnan, dan mengambang. Lebih jauh lagi, timbullah jaringan destruktif di tingkat pelaku ekonomi pedesaan. Tak heran kalau institusi seperti KUD atau serenceng desain kredit kecil pedesaan, yang bercita-cita mengembangkan perekonomian rakyat, justru berbalik meremukkan perekonomian di tataran paling bawah itu. Skala teoretiknya dapat diukur melalui kenyataan bahwa sudah lama kita merindukan perkembangan ekonomi koperasi, tapi telah lama pula kantong ekonomi itu lepas kendali. Ini indikasi kredibilitas mereka menurun sebagai resultante dari partisipasi semu tadi.

Partisipasi kemudian tampil menjadi bumerang bagi kegiatan infrastruktur politik dan ekonomi. Cilakanya lagi, mereka tidak memperhitungkan pertimbangan risiko. Bahkan, mereka bersikukuh meletakkan institusi yang bobrok itu sebagai tanggung jawab negara.

Pemekaran Partisipasi

Anggapan elite (bahwa partisipasi melulu bisa dimobilisasi) menimbulkan bentuk pertumbuhan baru bagi negara dunia ketiga yang tidak terlepas dari globalisasi, oligopoli, dan oligarki. Rendahnya kesadaran elite terhadap hal ini mengakibatkan mereka bersandar pada negara. Negara, dengan berbagai perangkat perundang-undangannya, diletakkan sebagai kambing hitam pertama untuk mengidentifikasi semangat peran rakyat. Ketergantungan kepada negara yang berlebihan oleh elite bukan saja merugikan secara sistemik elemen politik masyarakat, tapi lebih jauh lagi membuat deviasi (penyimpangan) pada tingkat pemekaran partisipasi.

Saat orde demi orde gugur dan bersemi, partisipasi begitu bervariasi dan bermekaran. Dalam esainya yang amat menarik, *Participation in the Third World*, P.A. Baran (1983) melihat pertumbuhan ekonomi yang memasung partisipasi (politik) rakyat condong memancing pemekaran partisipasi.

Menurut ilmuwan Amerika Latin ini, partisipasi berbentuk kontradiksi: di luar, masyarakat seakan-akan menunjukkan kearifannya terhadap negara. Namun, di dalamnya, mereka menyusun barisan untuk meng-counter negara. Prediksi Baran 20 tahun lalu itu memperlihatkan kenyataannya di Indonesia pada aneka peristiwa setelah Mei 1998 dan membayang menjelang Pemilu 2004 mendatang ini.

Selain itu, pemekaran partisipasi cepat menyulut terjadinya arus bawah yang selalu berpandangan negatif terhadap elite. Rakyat di bawah payung massa mengambang sulit membedakan elite dan negara. Maka, ketika muncul *chaos*, elite dan negara (pemerintah) disamaratakan.

Padahal, di kebanyakan literatur politik, elite identik dengan pengayom negara (dalam hal ini anggota legislatif). Ramainya warga masyarakat mengadu ke lembaga-lembaga publik merupakan jawaban dari asumsi ini. Ketika terjadi pemekaran partisipasi, mereka menyamaratakan elite, negara, dan anggota legislatif. Akibatnya, artikulasi kepentingan tidak melewati badan legislatif. Kalaupun ada, hanya temporal.

Bahkan, ironinya, pada era partisipasi publik harus terus digulirkan, agregasi kepentingan ditinggalkan begitu saja. Pola hubungan antara legislatif dan rakyatnya bukan saja temporer. Untuk mengagregasi kepentingan rakyatnya, anggota legislatif harus berbulan-bulan dalam lumpur persoalan yang involutif. Tengoklah banyaknya peraturan daerah (perda) yang tidak memihak publik. Barangkali ini cermin ketidakberhasilan rekruting elite politik dalam siklus kepartaian. Dr. Rusadi Kantaprawira (1986) mensinyalir bahwa agregasi kepentingan tidak berarti apa-apa apabila LSM tidak berperan baik. Ini

akibat keikutsertaan mereka terhadap euforia funding. Padahal, agregasi kepentingan bukanlah suatu wacana, terutama jika dimainkan LSM.

Sebab, sampai sejauh ini secara psikopolitik, LSM, sebagai salah satu unsur terpenting masyarakat, kredibilitasnya masih sangat baik, teristimewa bila dikaitkan dengan psikopolitik massa. Sudah lama ahli psikologi politik William F. Stone (1972) meneliti indikator partisipasi dengan variabel psikologi. Namun, ia belum berhasil banyak mengidentifikasi pemekaran partisipasi ini dengan segala akibatnya. Partisipasi sebagai suatu perilaku tentu tidak terlepas dari efek psiko-sosial. Ilmuwan Jerman, Pients Schuber (1990), mencoba menganalisis partisipasi sebagai suatu kehendak yang harus ditunjang perangkat kenegaraan.

Tapi ini agaknya mustahil. Sebab, partisipasi di dunia ketiga biasanya dimiliki semata-mata oleh negara sebagai pemegang kendali kekuasaan. Secara idealistik, Schuber ingin melihat partisipasi sebagai hak-hak kultural.

Untuk berpartisipasi secara aktif di Indonesia, kita harus membayar dengan kesadaran penuh. Kesadaran itu tak hanya datang dari rakyat sebagai objek yang berpartisipasi, tapi juga dari negara yang telanjur menampilkan diri sebagai subjek partisipasi. Sebelum kita mengidentifikasi solusinya, mari kita tengok eskalasi partisipasi di negara ini. Sejarah mencatat, reformasi menjadi bidan sistem politik dengan banyak partai. Partisipasi politik rakyat menggebu-gebu sementara elite belum lagi siap.

Jauh sebelumnya, dengan melihat euforia bangsa Indonesia pascakemerdekaan, Karl D. Jackson (1972) melihat fenomena ini sebagai suatu pertumbuhan massa politik yang luar biasa: partisipasi (politik) masih polos (lugu) sementara keluguan itu belum mampu direspons elite. Terjadilah kegoyahan di tingkat suprastruktur: jatuh banggunya kabinet.

Kabinet koalisi yang dipimpin Sjahrir tidak mampu menerjemahkan partisipasi politik sebagai suatu kekuatan. Ini dapat dimaklumi mengingat keterikatan mereka terhadap perundang-undangan dan situasi negara belum stabil. Begitu pula bongkar-pasangnya kabinet K.H. Abdurrahman Wahid (1999-2001) mencerminkan situasi yang sama. Karena itu, penumpahan partisipasi terlihat pada pemilu pertama tahun 1955, pemilu paling demokratis selain Pemilu 1999 lalu.

Pada era berikutnya, partisipasi politik rakyat tertumpah pada kausalitas kegiatan partai-partai. Munculnya sepuluh partai dan satu sosok perlambang karismatis (Bung Karno) memberi jaminan partisipasi ditegakkan berdasarkan asas-asas demokratisasi. Sayangnya, Bung Karno sebagai tokoh berpengaruh terbuai dikotomi struktur kenegaraan. Waktu itu, ada PNI yang didominasi birokrat. Di sisi lain, ada PKI yang dengan gigih memainkan trufnya di belakang ambisi Bung Karno. Maka, tepat kata Stephen Sloan (1971): bukannya kesatuan nasional yang ditingkatkan melainkan politik dihunus untuk saling menguasai atau menyisihkan sehingga partai tak mampu menampung dan menyatukan berbagai keinginan masyarakat yang beragam dan kompleks.

Nun di seberang sana, partai-partai Islam masih terpulas dengan impiannya mendirikan negara Islam; yang pada puncaknya Masyumi dibubarkan. Kini, sejarah seperti berulang saat partai-partai berbasis Islam mengumandangkan perlunya penegakan hukum syariah dalam gugus Indonesia kontemporer ke depan.

Jika dipandang dari kacamata ini, wajar kalau partisipasi rakyat terpecah. Dulu mereka terombang-ambing antara memilih PNI, PKI, atau Bung Karno yang menghimpun semua kekuatan. Maka, ketika terjadi pengkhianatan PKI, kebingungan pemilih itu pun terlihat jelas. Militer, yang ketika itu tidak bermain secara dominan, merupakan pilihan alternatif bagi rakyat yang partisipasi politiknya terpecah.

Pilihan mereka, untuk menghimpun partisipasinya pada Sekber Golkar, terlebih lagi Golkar ketika itu dengan ketiga kinonya MKGR sebagai kino spiritual, Kosgoro sebagai kino ekonomi, dan SOKSI sebagai kino politik mampu bermain mata secara cantik dengan militer. Wajarlah apabila rakyat yang terdesak dan termobilisasi lewat kekuatan aliansi militer dan Sekber Golkar memilih Golkar sebagai tawaran alternatif yang strategis.

Di sini, tampaknya, mereka ingin “membayar partisipasi” dengan kesadaran. Sekber Golkar agaknya menjadi pilihan tunggal yang strategis untuk menumpahkan partisipasi mereka. Tanpa menutup mata adanya unsur pemaksaan kelak agar mereka terus berpartisipasi, yang terpenting bagi kita adalah pada awal kelahiran Orde Baru, Sekber Golkar mampu menarik simpati mereka menyalurkan aspirasi dan berpartisipasi (politik). Hal senada, dengan modus operandi berbeda, tercermin saat Partai Golkar menggelar konvensi nasional menjaring calon presiden dari partai tersebut untuk dipertarungkan dalam pemilihan langsung Juli 2004.

Partisipasi dan Pembangunan Politik

Awal Orde Baru, kejutan partisipasi kelihatan jelas. Di senjakala kekuasaannya, Orde Baru terkejut mendapati kenyataan bahwa partisipasi murni masyarakat (baca: mahasiswa) mampu menjebol kukuhnya bangun kekuasaan yang 32 tahun mengakar-dalam. Orde Baru, di bawah struktur kekuatan Golkar, seakan mengalami reinkarnasi partisipasi. Artinya, ketika Orde Baru mulai digulirkan, rakyat melihat dan merasakan kurangnya pemenuhan peran partisipasi. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkap oleh Todung Mulya Lubis (1999), realitas politik yang menempatkan Golkar pada peringkat kedua Pemilu 1999 adalah bentuk kegamangan dan kegagapan masyarakat melihat hak-hak kulturalnya. Todung ingin mengatakan elemen kultural masyarakat secara psikis

telah dirampas sehingga partisipasi politik tergap-gagap. Todung benar.

Dalam masyarakat yang gagap, partisipasi publik tidak dapat kembali atau tidak dapat pula dianggap sederhana sehingga ada semacam kisi-kisi reinkarnasi bagi kebangkitan Golkar, apalagi dalam partisipasi publik yang gamang.

Padahal, proses ini tak mudah. Jika kita memproyeksikan residu sejarah sebagai perspektif, jelas yang mereka lakukan tak lebih dari kebangkitan partisipasi pola Orde Lama. Ini bukanlah suatu pemetaan yang rasional. Beberapa indikasi sejarah menunjukkan, misalnya, saat KAMI pecah antara kelompok yang pro Seminar Angkatan Darat di Bandung 1966 dan kelompok kontra. Inilah embrio pemicu munculnya janin yang melahirkan Posko X dan Posko Y pada eksponen Angkatan '66. Ini pula yang kemudian memicu Malari 1974, unjuk rasa 1977-78, dan gerakan antikekerasan pada dekade 80-an.

Demikian seterusnya saat potongan-potongan momen bangsa menciptakan tatanan baru karena dorongan partisipasi publik. Setiap kepingan sejarah yang memuat unsur partisipasi otonom tersebut ikut mengukir proses demokratisasi di Tanah Air. Apabila dipelajari secara saksama, peristiwa demi peristiwa tersebut adalah proses menuju masa akil balig partisipasi rakyat terhadap negara. Sebagaimana lazimnya sesuatu yang mengalami akil balig, ia akan disusul masa pubertas dan pancaroba. Kesadaran terhadap ketiga terminologi ini yang kurang jeli ditatap.

Orde Baru memang bergulir tanpa ingin mengindahkan kedewasaan rakyat. Tolok ukur pembangunan-sebagai-ratu menghadiahkan lompatan besar terhadap pemasungan partisipasi. Di sudut dunia ide, partisipasi hakikatnya didorong untuk otonom. Ini agar tidak terjadi pemekaran yang menimbulkan atmosfer pelunturan demokratisasi melalui pemekarannya.

Lima tahun pasca-Soeharto, reformasi tetap dijalankan seperti sebuah reaksi, alih-alih wahana menegakkan demokrasi; padahal ini rentan. Reaksi bergantung pada aksi pertama yang berjalan di tingkat publik, terakomodasi oleh media massa, kemudian menjadi wacana umum. Mestinya, pemerintah sudah tahu substansi perubahan macam apa yang diinginkan masyarakat. Secara terang-benderang mestinya kita tak perlu mengulang "perilaku" pada era Soeharto.

Namun, liberalisasi politik sejak Mei 1998 tampak makin jauh dari desain transisi menuju demokrasi. Yang ada malah semacam rekonsolidasi otoritarianisme antar-elite politik. Reformasi bermetamorfosis dari gerakan moral di bawah pimpinan mahasiswa menjadi program politik berbagai pihak. Dalam carut-marut persoalan seperti ini, pemulihan ekonomi diserahkan pada rumusan IMF. Hasilnya: stagnasi ekonomi! Bukan cuma itu. Persatuan nasional mengalami tantangan oleh politik golongan dan sentimen kedaerahan serta berbagai kekerasan.

Kesalahan masa lampau sudah dilembagakan begitu rupa, dalam waktu lebih dari tiga dekade. Dan untuk memasuki era baru, perlu fase transisi. Memasuki fase transisi memang tidak mudah. OLM Penders (1975) melihat transisi dalam masyarakat majemuk sebagai suatu kerawanan sosial yang berkepanjangan. Etnisitas perkotaan condong melahirkan keberagaman sosial dan keberagaman sosial menjebak kantong ekonomi masyarakat rurban (masyarakat kota setengah desa).

Jika kita kaitkan Penders dengan teori pakar Amerika Latin semisal Andre Gundar Frank (1977), situasinya kian kompleks karena kejutan demokrasi yang diatur elite politik dengan atau tanpa mengindahkan pertumbuhan ekonomi justru melahirkan potensi konflik baru. Apalagi, menurut Frank, masyarakat kapitalis dunia ketiga telah mentransformasi kekuatan partisipasi politiknya pada ekonomi semua yang dilakukan

konglomerasi. Itu sebabnya jika terjadi transisi, yang muncul di permukaan adalah kegalauan dan ketidakmampuan menahan potensi konflik. Fase transisi ini penyiapan kerangka sistemik buat era baru sebelum masuk era berikutnya. Dari sini tampak bahwa wacana umum atau opini massa belum mengarah pada reformasi yang sistemik.

Itulah sebabnya, era baru dewasa ini, dalam konteks masa transisi, masih jauh dari upaya menata strata politik secara runtun. Mekanisme politik yang sistemik, dengan penjungkirbalikan hubungan euforia partisipasi publik, merupakan anak tangga pertama liberalisasi politik. Inilah momentum ketika hak-hak politik rakyat mulai didefinisikan ulang dan sejumlah kebebasan yang tadinya barang mahal sekarang gratis. Ketika proses menggelinding, sistem politik seolah-olah punya wajah baru. Tapi sebetulnya, seperti banyak kasus di negara lain, liberalisasi politik pada tahap ini bukan janji yang cukup untuk memasuki proses transisi yang melibatkan gelombang partisipasi. Kini, mungkin untuk sebagian besar, partai-partai politik yang sekarang berkembang justru menunjukkan cara bekerja sistem politik lama.

Seperti ada partai petani dan nelayan atau buruh, tapi aktivis di dalamnya bukan petani dan bukan nelayan atau bukan buruh. Partai didirikan atau dideklarasikan sebelum mereka melakukan konsolidasi politik dengan petani, nelayan, atau buruh. Demikian juga partai-partai besar yang malah “bergerak menjauhi platform-nya”.

Waktu berjalan sendiri dan perkembangan juga berjalan otonom. Apalagi krisis, kekerasan, rasialisme – yang juga berlangsung otonom. Sementara demokrasi kita belum diciptakan dasar-dasarnya, dan ekonomi pun belum menunjukkan tanda kepulihan.

SESUNGGUHNYA, partisipasi politik otonom harus didorong ke muka demi terwujudnya pembangunan politik. Asumsi ini didasarkan pada alur pikir dinamika sistem dan pergeseran setting sosial di suatu masyarakat. Namun, untuk menjadikannya anasir pembangunan politik, kita memerlukan lima sudut pandang terpenting yang selaras dengan dinamika sistem politik dan pergeseran *setting* sosial di masyarakat. Kelima sudut pandang tersebut adalah sebagai berikut.

Pertama, mengaktualkan partisipasi politik secara intens sejalan perubahan sistem politik. Partisipasi dalam sistem politik mutakhir Indonesia tetap menuntut suatu perubahan *setting* sosial lewat cara-cara fluktuatif: menyikapi partisipasi sejalan dengan perubahan tanpa harus melupakan tugas elite melegitimasi politik (kekuasaan) mereka.

Dengan cara ini, intensitas partisipasi politik mampu berbaur dengan intensitas pembangunan ekonomi. Dengan demikian, setiap elemen saling mendukung. Secara simultan, tingginya derajat intensitas mendorong elite mendinamisasi sistem. Sistem politik yang dinamis menuntut setiap massa (rakyat) memahami situasi komponen sistem yang saling interaktif.

Kedua, menggeneralisasi partisipasi politik pada era keterbukaan tidak hanya berpijak pada kronologis sejarah bangsa, tapi bagaimana upaya elite politik meningkatkan kualitas pendidikan politik rakyat. Asumsi ini diajukan karena ada korelasi yang menyublim peningkatan kualitas partisipasi lewat sosialisasi yang sejalan dengan kegairahan mekanisme politik.

Ketiga, sebagai fenomena yang tidak dapat dihindari, partisipasi politik di tingkat infra dan suprastruktur harus terlepas dari pengaruh suatu kebudayaan tertentu. Partisipasi tersebut harus terbebas dari konsep-konsep *floating mass*. Asumsi ini didasarkan bahwa ada kaitan erat antara kualitas manusia dalam satu komunitas politik dan bentuk-bentuk

serta praktek politiknya. Dengan kalimat lain, kehidupan politik suatu bangsa berkaitan dengan suasana hati, nilai-nilai, dan perilaku warganya.

Prospektif pemikiran ini bukan saja karena kita memerlukan sosialisasi politik: kita telah berbicara partisipasi politik untuk pembangunan politik yang bermuara pada tegaknya supremasi sipil. Proyeksi partisipasi politik, untuk mengarah ke pembangunan politik, ekuivalen dengan perwujudan suatu budaya politik suatu bangsa, di mana partisipasi politik di ruang lingkup suatu negara tak mungkin sempurna jika tidak dipengaruhi (kata Max Weber) sebagai proses transisional dan interdependensial (saling ketergantungan antar negara).

Itu sebabnya Soedjatmoko, dalam setiap tulisannya yang menyangkut budaya politik, selalu memberikan *appeal* kemerdekaan kemanusiaan. Hal ini mengandung makna korelasi kongkret antara siklus mekanisme birokrat yang kaku dan antipembebasan. Padahal, partisipasi yang ingin ditujukan untuk pembangunan politik harus patuh terhadap hukum-hukum pembebasan kultural, teristimewa melonggarkan ruang publik dari detak rigiditas kekuasaan.

Keempat, mampu menjadi salah satu upaya pembangunan politik, jika rakyat dapat memahami budaya politik sesuai dengan mekanisme politik yang berlaku. Pada tahapan ini, rakyat mulai memahami dan mampu berorientasi tentang unsur utama sistem politik, di mana warga negara mampu berpengaruh pada cara kerja sistem politik. Di dalam mekanisme kenegaraan, rakyat yang berpartisipasi sanggup memproyeksikan keyakinan, perasaan, dan sikap warga negara terhadap jalannya mesin politik.

Mereka sekaligus dipengaruhi dan mempengaruhi kehidupan politik negara untuk berpartisipasi di atas lajur mekanisme stratifikasi sosial politik yang ada. Bahkan, kalau mungkin, mampu membentuk *subject matter* baru bagi

kehidupan politik warga negaranya dalam berpartisipasi secara aktif tanpa harus menuntut imbalan tertentu. Sikap warga negara menerapkan partisipasinya pun memungkinkan lahirnya energi timbal balik antara elite politik dan warga negara; yang tidak lagi termangu-mangu di lajur marginal. Karena itu, partisipasi yang menguatkan pembangunan politik sama halnya dengan dua sisi dari suatu mata uang yang sama.

Kelima, karena perwujudan partisipasi otonom untuk pembangunan politik tidak terlepas dari godaan mobilisasi politik, seyogyanya ditentukan dulu arah gerakan dan dinamika partisipasi melalui kegiatan terencana dan jangka panjang. Dengan demikian, tidak terjadi tumpang tindih antara partisipasi otonom dan partisipasi yang dimobilisasi—partisipasi yang dimobilisasi temporal sifatnya.

Partisipasi dan pembangunan politik memang enak disebut. Namun, jika dibenturkan dengan praktek birokrasi dan keseharian, tak mudah mencari partisipasi yang mampu memberi kontribusi bagi pembangunan politik. Sikap birokrasi (di “lapangan” mana pun), yang ditempli budaya berbelit yang memacetkan interaksi politik, membuat rakyat enggan berpartisipasi. Meskipun demikian, partisipasi politik, apa pun bentuknya, harus terus digulirkan karena memang tidak dapat dicegah. Sebab, berbicara partisipasi politik berarti berbicara kualitas pembangunan politik. Padahal, di pelataran politik, sejalan dengan laju pertumbuhan ekonomi, partisipasi politik dituntut pula mengintroduksi nilai kuantitas.

Samuel P. Huntington, dalam *Political Order and the Changing Society*, menghimpun premis-premis kualitas politik ke dalam suatu model penelitian untuk mengidentifikasi politik secara kuantitatif.

Huntington sampai pada suatu kesimpulan sementara: sifat-sifat politik yang dinamis tidak dapat dihimpun ke dalam suatu niatan untuk mengalkulasi sejauh mana tingkat partisipasi di suatu negara mampu mendorong pembangunan politik.

Walaupun patut dibanggakan, melalui penelitiannya Huntington menemukan premis-premis penting, seperti etika politik, moralitas politik, lingkup politik, dan ukuran baku bagi standar-standar masyarakat yang akan berpartisipasi. Penemuan ini tentu sangat penting karena mampu “menolong” kita mempelajari peran partisipasi politik rakyat demi pembangunan politik melalui kejelian mereka mengejawantahkan intelektualnya dengan adanya premis-premis tersebut. Akhirnya, partisipasi politik di dalam tulisan ini hendaknya tidak hanya dikonotasikan partisipasi politik *an sich*, tapi lebih mampu dimasyarakatkan, ditransformasikan, dan diintroduksi secara baik; apalagi saat kesadaran partisipasi pada era ini mampu mendongkrak tanggul pembangunan ekonomi yang merintang jalannya interaksi politik.

Hal ini layak diajukan karena kita harus banyak belajar dari negara yang sedang membangun semacam Myanmar, Nigeria, Filipina, Sri Lanka, Vietnam, dan negara-negara lain di Asia Selatan yang baru menggeliat: ketika bola pembangunan digulirkan, yang bergema cuma pembangunan ekonomi dengan segala perniknya, sementara “pemborgolan” partisipasi politik jalan terus.

Penutup

Dari kurun berbeda ataupun perbedaan struktur sosial, persoalan partisipasi politik di negara dunia ketiga, khususnya Indonesia, tak lepas dari pluralitas budaya. Dalam bahasa lain, tak mudah mendeskripsikan suatu partisipasi politik dalam masyarakat plural. Ruh masyarakat plural lebih pada dinamisasi dan interaksi yang tanpa bentuk, apabila dalam masyarakat yang lama terkungkung kekuatan lama yang memasung partisipasi.

Namun, partisipasi politik dalam kerangka menguatkan supremasi sipil hendaknya menjadi proyek bersama.

Kepiawaian sipil menata pluralitas tentu mendorong semangat berkompetisi secara lebih sehat yang dibarengi pula dengan terbukanya peluang baru yang jauh dari kekakuan. Problemnya, mampukah elite politik sipil menguatkan barisannya dan berkehendak luhur menjadi bagian terbesar dari barisan suatu bangsa yang akan menyikapi globalisasi yang bergengang tantangan?

SUMBER RUJUKAN:

- Jackson, Karl, dan Lucian Pye, *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1978.
- Adelman, I. dan C.T. Morris Society, *Politics and Economic Development*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1967.
- Apter, David E., ed. *Ideology and Discontent*. New York: The Free Press, 1965.
- Beers, Howard, ed. *Indonesia: Resources and Their Technological Development*. Lexington: The University Press of Kentucky, 1970.
- Berger, Monroe. *Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the High Civil Servant*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Blau, Peter M. *Exchange and Power in Social Life*. New York: John Wiley & Sons, 1964.
- Chodak, Szymon, *Societal Development*. New York: Oxford University Press, 1973.
- Deutsch, Karl W. *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: The Free Press, 1966.
- Echavarris, Jose Medina dan Benjamin Higgins *Social Aspects of Economic Development in Latin America*, 2 Vols. Paris: UNESCO, 1963.
- Edward. Allen L. *Experimental Design in Psychological Research*. 4th ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1972.
- Feith, Herbert. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962.
- Geertz, Clifford. *The Religion of Java*, New York: The Free Press of Glencoe, 1963.
- Haberler, Gottfried. *International Trade and Economic Development*. National Bank of Egypt Fiftieth Anniversary Commemoration Lectures, Cairo, 1959. Reprinted The Berge, James D. *Economics of Trade and Development*. New York: John Wiley & Sons, 1968.
- Higgins, Benjamin H. *Economic Development: Problems, Principles and Policies*, Revised ed. New York: W.W. Norton, 1968.

- Kahin, George Mc Turnan. *Government and Politics in Southeast Asia*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1969.
- Kerr, Clark, John T. Dunlop, Frederick Harbison, dan Charles A. Myers. *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960.
- Kuhn, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd ed., enlarged. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- Levy, Marion J., Jr. *Modernization and the Structure of Societies* Vols. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Livingstone, I., ed. *Economic Policy for Development*. Baltimore: Penguin Books, 1971.
- Meadow, Donella H., Denis L. Meadow, Jorgan Randers, dan William W. Behrens II. *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books, 1972.
- Mosca, Gaetano. *The Ruling Class*. Edited by Arthur Livingstone New York: McGraw-Hill, 1939.
- Organski, A.F.K. *The Stages of Political Development*. New York: Alfred Knopf, 1965.
- Polak, Fred. *The Image of the Future*. Translated by Elise Boulding. San Francisco: Jossey-Bass, 1951.
- Ponsioen, J.A. *National Development: A Sociological Contribution*. The Hague: Mouton, 1968.
- Rokeach, Milton; *The Open and Closed Mind*. New York: Basic Books, 1960.
- Rokkan, Stein, ed. *Comparative Research Across Cultures and Nations*. Paris: Mouton, 1968.
- Samuelson, Kurt. *Religion and Economic Action*. Translated by E. Geoffrey French, edited by D.C. Coleman. New York: Basic Books, 1961.
- Sir Edward Burnett Tylor, *Primitive Culture*. London: John Murray, 2nd edition, 1873.
- Smelser, Neil J., ed. *Readings on Economic Sociology*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1965.
- Tanur, Judith M., Frederick Mosteller, et al., eds. *Statistics: A Guide to the Unknown*, San Francisco: Holden-Day, 1972.
- United States Economic Survey Team to Indonesia. *Indonesia: Perspective and Proposals for United States Economic Aid*. A Report to the President of the United States. New Haven Southeast Asia Study Program, Yale University, 1963.
- Uphoff, Norman R. dan Warren F. Ilchman, eds. *The Political Economy of Development*. Berkeley: University of California Press, 1972.
- Weber, Max. *The Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism*. Translated by Talcott Parsons. New York: Charles Scribner's Sons, 1969.

BAGIAN KEDUA

**PERLINDUNGAN HUKUM DALAM
PROSES PARTISIPASI PUBLIK
DI PROPINSI LAMPUNG**

Oleh: Tisnanta, SH, M.Hum

PERLINDUNGAN HUKUM DALAM PROSES PARTISIPASI PUBLIK DI PROPINSI LAMPUNG

Oleh Tisnanta, SH, M.Hum

APABILA kita merefleksi sejarah demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan (pusat maupun daerah) Indonesia, maka kita akan mencatat suatu model pemerintahan yang otoritarian, monopolistik dan tertutup. Demokrasi partisipatoris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebenarnya tidak memiliki akar sejarah yang kuat karena ia selalu berada dalam sebuah sistem hukum yang represif dan situasi demokrasi yang semu. Partisipasi diberi makna untuk rela berkorban dan taat pada program-program pembangunan yang direncanakan oleh pemerintah.

Pada era Orde Baru, pembangunan adalah kata ampuh yang harus disetujui oleh semua orang tanpa *reserve*. Warga masyarakat harus berkorban demi pembangunan, tanpa diperhitungkan apakah mereka yang berkorban akan diuntungkan atau bahkan terpinggirkan. Pengorbanan warga masyarakat tersebut dikonsepsikan sebagai partisipasi. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa telah terjadi distorsi dan pembiasaan terhadap makna partisipasi. Dengan demikian maka budaya partisipasi yang berkembang adalah partisipasi semu karena tidak boleh ada kritik atas program pembangunan, tidak terbuka ruang bagi masyarakat untuk mengajukan keberatan-keberatannya atas sebuah kebijakan yang merugikan dirinya.

Demokrasi hanya dipahami tidak lebih dari sekadar pemilu dan konstitusi saja. Saluran partisipasi masyarakat ditutup dengan argumentasi bahwa aspirasi telah cukup terwakili oleh lembaga perwakilan rakyat, walaupun pada kenyataannya lembaga tersebut lebih membawakan suara partai dan tidak mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan. Selain itu sistem politik yang ada penuh dengan manipulasi dan pengkhianatan terhadap tuntutan-tuntutan warga masyarakat maupun kelompok-kelompok kepentingan.

Proses partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan akan sangat ditentukan oleh kualitas hubungan antara pemerintah dan warga. Pemerintah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih superior harus dengan tulus membuka ruang dan kesempatan bagi warga untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan. Di lain pihak warga juga harus proaktif untuk mengakses informasi dan mengajukan pendapat-pendapatnya atas sebuah kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah.

Ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dibuka luas. Pengambilan keputusan yang menyangkut masyarakat tidak dapat dimonopoli oleh pejabat pengambil keputusan maupun anggota lembaga perwakilan, melainkan harus dibuka secara luas dalam iklim keterbukaan. Keberadaan lembaga perwakilan tidak akan pernah mampu mendengarkan semua tuntutan warga masyarakat. Banyak keputusan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus melibatkan masyarakat secara langsung. Arti penting pelibatan masyarakat secara langsung adalah berkaitan dengan perlindungan hukum bagi rakyat dan kepastian hukum. Warga masyarakat adalah pihak yang mungkin akan dirugikan oleh sebuah kebijakan yang diambil oleh penguasa dan berkeberatan atas kebijakan tersebut. Terhadap keberatan warga masyarakat, pemerintah perlu

mendengarkan keluhan dan harapan warga atas kebijakan yang diambil oleh penguasa. Selain itu, pelibatan masyarakat secara langsung akan memberikan makna pada kepastian hukum atas keputusan penguasa agar keputusan tersebut tidak digugat oleh warga masyarakat di kemudian hari. Melalui proses partisipasi yang tulus maka warga akan menerima kebijakan penguasa secara tulus.

Prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) adalah prinsip yang sangat penting agar proses partisipasi dapat berjalan dengan baik. Proses partisipasi harus mempertimbangkan kondisi dan keterbatasan warga masyarakat yang harus terlibat dalam proses penentuan sebuah kebijakan. Pemerintah harus memahami bahwa tidak semua lapisan masyarakat mampu mengakses makna sebuah informasi dan tidak semua lapisan masyarakat mampu mengemukakan keberatan-keberatannya atas sebuah kebijakan yang akan merugikan dirinya. Seperti misalnya untuk kelompok-kelompok marginal harus dilakukan perlakuan berbeda sehubungan dengan keterbatasan mereka.

Sehubungan dengan kemampuan masyarakat tersebut di atas, maka dalam proses partisipasi keberadaan kelompok-kelompok kepentingan dan forum-forum warga akan menentukan kualitas dan bentuk partisipasi. Oleh karena itu, proses partisipasi tidak terjebak dalam pendekatan wilayah dan terbatas pada bentuk formal yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengalaman masa lalu, menunjukkan bahwa keberadaan forum-forum warga dan kelompok kepentingan selalu dikendalikan oleh penguasa dengan harus mendapat restu dan kemudian dikooptasi. Bila tidak ada restu kekuasaan, maka forum dan kelompok kepentingan itu akan dicurigai, dihalangi, dilarang, dan kemudian dihabisi.

Peran serta rakyat atau partisipasi publik mempunyai makna penting dalam kaitannya dengan fungsi pengawasan terhadap

proses penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan atau kontrol yang dilakukan oleh rakyat jauh lebih efektif dan efisien serta mempunyai makna legitimasi yang jauh lebih tinggi dari pada bentuk pengawasan lain. Penyelewengan-penyelewengan yang terjadi secara efektif dapat dieleminir melalui fungsi pengawasan oleh rakyat.

Keterbukaan Pemerintah dan Makna Partisipasi

Partisipasi publik hanya dapat dilakukan bilamana ada keterbukaan pemerintahan. Burkens¹ mengemukakan bahwa syarat minimal yang harus dipenuhi dalam demokrasi, antara lain adalah *Openbaarheids van besluitvorming* (keterbukaan dalam pembentukan keputusan). Syarat tersebut memberikan makna terhadap berfungsinya demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lebih lanjut dikemukakan oleh Burkens² bahwa banyak bidang kegiatan pemerintahan yang membutuhkan keikutsertaan langsung dari para warga masyarakat dalam proses persiapan penentuan kebijakan dan pembentukan keputusan. Pemerintah atas dasar asas kecermatan hukum, mempunyai kewajiban untuk melibatkan para warga dalam pengambilan keputusan. Keterbukaan pemerintah mempunyai makna penting, karena melalui keterbukaan, warga memperoleh lebih banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan yang dijalankan. Dengan demikian, pemerintah memberikan kemungkinan bagi para warga untuk meminta perlindungan hukum terhadap pemerintah, baik sebelum dan sesudah suatu keputusan diambil.

Keterbukaan mempunyai ikatan yang hakiki dengan berfungsinya demokrasi. Warga masyarakat akan memperoleh banyak pengertian tentang rencana-rencana kebijakan dan tentang kenyataan yang menjadi dasar kebijakan dijalankan. Selain itu juga membuka peluang perlindungan bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah. Berkenaan dengan hal tersebut PM Hadjon³ mengemukakan bahwa fungsi keterbukaan pemerintahan adalah:

- a) Fungsi partisipasi: keterbukaan sebagai alat bagi warga untuk ikut serta dalam proses pemerintahan secara mandiri.
- b) Fungsi pertanggungjawaban umum dan pengawasan: keterbukaan, pada satu sisi sebagai alat bagi penguasa untuk memberi pertanggungjawaban di muka umum, pada sisi lain sebagai alat bagi warga untuk mengawasi penguasa.
- c) Fungsi kepastian hukum: keputusan-keputusan penguasa tertentu, yang menyangkut kedudukan hukum para warga, demi kepentingan kepastian hukum harus dapat diketahui, jadi harus terbuka.
- d) Fungsi hak dasar: keterbukaan dapat memajukan penggunaan hak-hak dasar seperti hak pilih, kebebasan mengeluarkan pendapat dan untuk berkumpul dan berbicara.

Beberapa aspek yang harus nampak dalam keterbukaan pemerintahan tergambar dalam pendapat P.M. Hadjon, yaitu: "Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Keterbukaan pemerintahan memungkinkan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan. Untuk itu dibutuhkan sarana peran serta, misalnya sarana keberatan, dengar pendapat, komisi pertimbangan (kepenasihatan) dan lain-lain. Di samping itu asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk mengumumkan setiap keputusan pemerintahan."

Pendapat tersebut memberikan gambaran bahwa dalam keterbukaan pemerintahan, warga mempunyai hak dan kesempatan untuk mengetahui rencana-rencana atau keputusan-keputusan yang akan diambil, hak dan kesempatan untuk ikut memikirkan, dan memutuskan suatu

kebijakan pemerintahan melalui sarana peran serta (*inspraak*). Untuk kepentingan tersebut maka diperlukan adanya informasi yang terbuka, prosedur yang memungkinkan peran serta (*inspraak*) bagi warga, dan pengumuman.

Asas keterbukaan mewajibkan pemerintah untuk secara aktif memberikan informasi kepada masyarakat tentang suatu permohonan atau suatu rencana tindak pemerintahan dan mewajibkan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat atas hal yang diminta. Tentang kewajiban pemerintah untuk memberikan informasi ini, di Indonesia belum ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang memadai. Dalam penyelenggaraan pemerintahan ada empat macam bidang keterbukaan yang harus dilakukan yaitu:⁴

- a) Keterbukaan sidang-sidang badan perwakilan (*openbaarheid van vergaderingen*)
- b) Keterbukaan informasi (*openbaarheid van informatie*)
- c) Keterbukaan prosedur (*openbaar van procedures*)
- d) Keterbukaan register/pendaftaran (*openbaarheid van register*).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan mempunyai tugas dan wewenang antara lain, menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat (Pasal 18 ayat (1) huruf h UU No. 22 tahun 1999). Demikian pula dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 22 tahun 1999 mengatur bahwa DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Selain itu DPRD juga dapat melakukan dengar pendapat (*hearing*) untuk menjangkau aspirasi masyarakat dan melakukan tinjauan lapangan sebagaimana diatur dalam tata tertib.

Aspirasi rakyat yang telah disampaikan kepada DPRD tersebut akan dijadikan landasan dan pertimbangan dalam memutuskan sebuah kebijakan. Namun demikian tidak ada ketentuan yang menjamin apakah aspirasi yang telah disampaikan tersebut secara signifikan akan mempengaruhi isi sebuah kebijakan. Bahkan tidak ada jaminan sama sekali

apakah aspirasi tersebut akan didengarkan atau dibuang ke tempat sampah. Dalam hal ini rakyat tidak dapat menagih kepada DPRD atas janji-janji yang diberikan ketika mereka menyampaikan aspirasinya.

Persidangan-persidangan yang dilakukan oleh DPRD pun lebih menunjukkan ketertutupan daripada keterbukaan. Sebagai contoh untuk pemilihan Gubernur Propinsi Lampung, pengambilan suara dilakukan secara rahasia. Pengambilan suara secara rahasia ini membuka peluang bagi calon gubernur dan anggota dewan untuk melakukan politik uang. Walaupun kritik dan sorotan atas aroma dan isu politik uang demikian kencang, namun DPRD tetap bersikukuh untuk pengambilan suara secara rahasia sesuai dengan peraturan tata tertib yang ada. Permasalahannya adalah dimanakah keterbukaan anggota dewan dalam mendukung seorang calon. Tidak adanya keterbukaan ini menimbulkan sikap mendua dan sikap tidak jujur dari anggota dewan.

Dalam tatanan peraturan pemerintah daerah belum ada pengaturan yang menjamin akses rakyat atas informasi⁵ kebijakan-kebijakan yang akan dilakukan. Informasi merupakan barang yang sangat mahal dan eksklusif. Para pejabat seringkali menutup akses masyarakat atas informasi dengan alasan "rahasia negara". Sebagai contoh adalah hasil audit Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan terhadap keuangan daerah Pemerintah Propinsi Lampung tahun 2002 yang sebenarnya telah menjadi dokumen publik. Tetapi dokumen ini tidak dipublikasikan kepada masyarakat luas dengan alasan bahwa hasil audit tersebut adalah rahasia negara. Akan tetapi latar belakang sesungguhnya adalah upaya untuk menutupi temuan penyelewengan dan korupsi APBD baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun DPRD Propinsi Lampung. Hal tersebut pada akhirnya terungkap dengan penetapan beberapa anggota dewan sebagai tersangka korupsi.

Akses informasi sangat diperlukan bagi masyarakat, karena

melalui informasi yang diperoleh maka masyarakat dapat ikut mengetahui (*meeweten*); ikut memikirkan (*meedenken*); bermusyawarah (*meespreken*); dan dalam batasan yang wajar ikut memutuskan (*meebeslissen*).⁶ Terbukanya akses informasi sebenarnya belum cukup apabila tidak ada hak untuk didengar dan jaminan hukum atas aspirasi yang telah disampaikannya akan mempengaruhi dan menjadi pertimbangan dalam mengambil sebuah keputusan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh *Council of Europe* yang menyatakan bahwa arti penting hak untuk didengar adalah:⁷

- a) Individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya.
- b) Cara yang demikian menunjukkan suatu praktek pemerintahan yang baik (*good administration*) dan dapat menumbuhkan rasa saling percaya antara pemerintah dengan rakyat.

The right to be heard mempunyai tujuan ganda yaitu menjamin keadilan dan sekaligus menjamin suatu pemerintahan yang baik. Pengalaman ketika Jaringan Masyarakat Peduli Transparansi Otonomi Daerah (JMPTOD)⁸ dan Forum Rektor dalam rangka Advokasi RAPBD tahun 2001 dan tahun 2002 menunjukkan bahwa aspirasi dan masukan yang diberikan tidak berpengaruh secara nyata terhadap proses pengambilan keputusan. Hal itu dapat dilihat dalam catatan akhir atau pandangan akhir fraksi-fraksi untuk menerima atau menolak RAPBD. Secara yuridis belum ada ketentuan peraturan perundangan yang menjamin bahwa aspirasi yang disampaikan oleh warga masyarakat akan berpengaruh terhadap pengambilan keputusan.

Sebagai suatu perbandingan dalam kewajiban memberikan informasi, pemerintah Belanda melakukan dasar yang kuat dalam *Openbaarbeidswet Nederland*.⁹ Disini dibedakan dua jenis wajib informasi, yaitu wajib informasi aktif dari penguasa, yakni kewajiban penguasa untuk

memberi informasi dan wajib informasi pasif yaitu kewajiban penguasa untuk memberikan informasi atas permintaan warga.

Informasi yang terbuka belumlah cukup untuk terjadinya sebuah proses partisipasi publik. Selain hal tersebut masih diperlukan adanya prosedur yang terbuka dan sikap mental dari para pejabat yang juga harus terbuka. Prosedur yang terbuka adalah suatu kondisi transparan dimana masyarakat mampu memahami dan mengakses mekanisme pengambilan keputusan serta kemudian terlibat langsung di dalamnya. Pada dinas-dinas yang memiliki kewenangan untuk pemberian izin, pada umumnya menempelkan di papan pengumuman tentang bagaimana mekanisme pengurusan izin sejak dari pengajuan permohonan dan syarat-syaratnya sampai dengan penerbitan keputusan dan besarnya biayanya.

Uraian tersebut di atas sebenarnya dapat dikatakan sebagai suatu keterbukaan pemerintahan daerah. Namun, praktek yang ada menunjukkan bahwa mekanisme dan besaran biaya yang terpampang di papan pengumuman tersebut hanyalah formalitas yang harus dilakukan. Bilamana seorang mengurus izin berlandaskan pada mekanisme dan besaran biaya yang terpampang di papan pengumuman tersebut maka jangan harap ijin yang dibutuhkan akan terbit tepat pada waktunya. Hal ini terjadi karena sikap mental dari para birokrat yang masih belum terbuka. Pelayanan yang mereka berikan tidak dilandaskan pada standar mekanisme sebagaimana yang terpampang di papan pengumuman. Birokrat membuat standar sendiri atas dasar bayaran tambahan dari ongkos yang seharusnya dibayarkan. Besaran tersebut akan menentukan kecepatan proses pengurusan ijin, yang dalam bahasa sehari-hari dikenal dengan jalur lambat untuk pembayaran dengan jumlah sedikit dan jalur cepat untuk pembayaran dengan jumlah yang besar. Dengan demikian, terjadi ketidakadilan dalam pelayanan publik karena perlakuan yang berbeda antara

orang yang memberikan bayaran banyak dengan orang yang hanya mampu membayar sedikit.

Proses partisipasi atau peran serta (*inspraak*) masyarakat dilakukan mulai dari tahapan perencanaan, perumusan kebijakan maupun dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan. Setiap tahapan tersebut harus dibuka ruang dan kesempatan bagi rakyat untuk menyampaikan pemikiran atau keberatan-keberatannya atas sebuah kebijakan yang akan diambil oleh penguasa. Agar proses partisipasi atau peran serta masyarakat dapat berjalan dengan baik, maka kiranya perlu dipahami pengertian dari peran serta. Menurut P de Haan¹⁰ ada tiga unsur yang menyangkut pengertian peran serta (*inspraak*), yaitu :

- a) *er moet een georganiseerde gelegenheid zijn voor de bevolking om meningen en gedachten te uiten over beleidsuitgangspunten en-voonemens* (harus ada kesempatan terorganisir bagi rakyat untuk mengutarakan pendapat dan pemikiran-pemikiran tentang pokok-pokok kebijakan dan perencanaan).
- b) *Daarbij dient de bevolking de gelegenheid te hebben om in discussie te treden met bestuurders en ontwerpers* (maka oleh karena itu, rakyat harus mendapat kesempatan untuk berdiskusi dengan para pimpinan dan membuat rencana).
- c) *Terwijl de bevolking mag verwachten, dat de uitkomst van deze discussie binnen redelijke grenzen van invloed zal zijn op de uiteindelijke te nemen beslissing* (dalam pada itu rakyat dapat berharap bahwa hasil daripada diskusi itu dalam batas-batas yang wajar akhirnya akan mempengaruhi pengambilan keputusannya).

Pengaturan mengenai kesempatan yang terorganisir dalam menyampaikan aspirasi maupun keberatan atas sebuah kebijakan dalam peraturan daerah masih sedikit dan apabila ada pengaturan mengenai peran serta seringkali hanya dipahami secara formal saja. Ada beberapa perda tingkat kabupaten/kota yang mengatur tentang peran serta/partisipasi

rakyat dalam pemberian ijin. Seperti Ijin Mendirikan Bangunan, SITU/HO, ijin budi daya burung walet, dsb. Akan tetapi dalam praktiknya kesempatan peran rakyat digantikan dengan persyaratan persetujuan tetangga. Persetujuan tetangga tidak layak untuk menggantikan peran serta warga masyarakat, apalagi kemudian menutup kesempatan peran serta rakyat. Persetujuan tetangga hanya sebatas persetujuan untuk atas dua atau tiga orang, sedangkan peran serta rakyat lebih luas dari hanya sekadar dua atau tiga orang saja. Karena sebuah pembangunan atau kebijakan akan banyak melibatkan masyarakat luas dan juga berdampak pada masyarakat luas. Uraian tersebut menunjukkan bahwa tradisi partisipasi dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang masih lemah.

Peran serta atau partisipasi yang dilakukan oleh warga masyarakat pun sebaiknya dilakukan secara terorganisir. Berkenaan dengan hal ini maka keberadaan forum-forum warga, NGOs, kelompok profesi serta kelompok-kelompok kepentingan lainnya adalah penting dalam proses partisipasi. Kualitas proses partisipasi akan sangat ditentukan oleh kualitas forum-forum warga, NGOs, kelompok profesi maupun kelompok-kelompok kepentingan dalam mengkritisi dan menyampaikan aspirasinya terhadap kebijakan dan program pemerintahan.

Seringkali masyarakat dalam berhubungan dengan penguasa memerlukan kelas menengah untuk menjembatani perbedaan persepsi dan kemampuan dalam menyampaikan aspirasi. Demikian pula, pemerintah juga sangat membutuhkan pemikiran-pemikiran kelompok kepentingan, organisasi profesi, NGOs dan kelompok kepentingan lain karena tidak semua program dapat diakses dan dicerna dengan baik oleh masyarakat. Akan lebih efektif untuk berbicara dengan sebuah kelompok yang mempunyai keahlian dan perhatian atas suatu bidang tertentu. Seperti ketika Pemerintah Daerah akan menyusun APBD, mereka lebih mendengarkan pendapat para

ekonomi yang tergabung dalam Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI).

Terhadap berbagai kebijakan yang diputuskan selayaknya warga masyarakat diberikan informasi yang cukup. Informasi tersebut akan menjadi pemahaman dan penilaian bagi masyarakat dan kemudian masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya melalui pertemuan-pertemuan dengan pejabat pengambil keputusan. Dalam hal ini keberadaan forum warga dan kelompok kepentingan akan sangat berarti untuk mendorong keberanian rakyat dalam mengemukakan pendapatnya. Pandangan dan penilaian masyarakat harus didengarkan oleh pimpinan dan bilamana perlu dalam batasan yang wajar warga dapat diajak untuk membuat rencana, dan kebijakan pembangunan. Peran serta/partisipasi publik menunjukkan adanya sifat institusional dalam menyampaikan pendapat/diskusi dan hasil diskusi tersebut akan berpengaruh dalam pengambilan keputusan.

Partisipasi dan Keterbatasan Instrumen

Bangkrutnya Orde Baru, membawa angin perubahan yang lebih menjanjikan untuk proses partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Angin reformasi menghembuskan sistem pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatoris sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999. UU tersebut menentukan bahwa sistem pemerintahan daerah dilandaskan pada sistem otonomi luas yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Prinsip-prinsip tersebut bertujuan untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, dan meningkatkan peran serta masyarakat.

Membuka ruang publik yang seluas-luasnya dalam rangka mewujudkan demokratisasi pemeritahan daerah, merupakan

semangat yang muncul dalam sistem pemerintahan daerah. Hak rakyat untuk ikut serta menentukan proses pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan mulai mendapatkan tempat. Namun seiring itu pula semangat demokrasi yang digariskan oleh UU pada kenyataannya telah berubah bentuk menjadi anti demokrasi dan menimbulkan ketakutan bagi pejabat terhadap proses partisipasi masyarakat. Kecenderungan yang tampak nyata dalam penyelenggaraan pemerintah daerah adalah elitis dan tidak mengakar. Sering kali berbagai kebijakan diputuskan secara sepihak tanpa mendengar aspirasi masyarakat. Peran pemerintah terlihat demikian superior. Partisipasi publik melalui lembaga non pemerintah (NGOs) lebih sering dimanipulasi dan kemudian menjadi tameng untuk sebuah pembenaran, bahwa kebijakan yang diambil telah mendengarkan aspirasi masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Dalam hal ini banyak LSM plat merah yang berfungsi sebagai tameng dan stempel pembenar atas keputusan-keputusan yang tidak proporsional. Dengan demikian maka partisipasi publik yang dilakukan oleh pemerintah adalah partisipasi semu dan tidak tulus.

Prinsip demokrasi sebagaimana dituangkan dalam konsiderans Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menghadapi berbagai masalah dan kendala. Ada tiga hal penting yang menjadi batu sandungan proses partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu

- a) Kondisi peraturan perundangan
- b) Superioritas pemerintah dan sikap mental para birokrat
- c) Kesiapan/kemampuan dan sikap apatisme masyarakat.

Kendala-kendala tersebut menyebabkan kemandegan proses demokratisasi partisipatoris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu juga menjauhkan gagasan pemerintahan yang bersih (*clean and good governance*) hanya sampai pada batas wacana dan jauh dari harapan proses

pemerintahan yang diidealkan oleh warga masyarakat. Kondisi penyelenggaraan pemerintahan masih diwarnai dengan semangat korup dan tertutup.

Kondisi Pengaturan Hukum dan Superioritas Pemerintahan

Pada tingkatan UU, pengaturan tentang partisipasi warga telah menjadi jiwa UU (*legal spirit*), akan tetapi pada tingkatan rumusan pasal per pasal jiwa tersebut menghilang atau tidak dinormakan secara baik. Sebagai contoh, dalam UU No. 22 Tahun 1999, partisipasi masyarakat hanya dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf (h) yang mengatur bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat. Sedangkan dalam Pasal 43 yang mengatur tentang kewajiban Kepala Daerah, tidak ada kewajiban Kepala Daerah untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Dalam UU Nomor 22 tahun 1999 tidak ditemukan pengaturan mengenai bagaimana proses peran serta masyarakat di bidang eksekutif atau pemerintahan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah lebih menampilkan diri sebagai "superman" terhadap masyarakat dan hubungan antara masyarakat dengan pemerintah (gubernur/bupati/walikota) telah dianggap selesai dengan adanya DPRD.

Peluang dan ruang untuk partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga tidak muncul dalam Perda Nomor 15 tahun 2000; Perda Nomor 16 tahun 2000; dan Perda Nomor 17 tahun 2000 yang masing-masing mengatur tentang organisasi dan tata kerja sekretariat daerah dan dewan, lembaga teknis daerah dan dinas di propinsi Lampung. Idealnya ketentuan-ketentuan tersebut membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pengaturannya tentang tata kerja masing-masing unit organisasinya.

Dalam penyusunan APBD, berdasarkan kinerja sebagaimana diatur dalam Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2003, salah satu landasan penyusunan APBD adalah penjaringan aspirasi masyarakat (Jaring Asmara). Berkenaan dengan hal ini maka sebenarnya sangat dibutuhkan adanya Perda partisipasi yang mengatur bagaimana proses Jaring Asmara dilakukan.

Sebagai gambaran Jaring Asmara tersebut, dapat dikemukakan terhadap apa yang telah dilakukan oleh Kota Bandar Lampung. Jaring Asmara dilakukan mulai dari satuan pemerintahan terkecil yaitu kelurahan melalui rapat musyawarah pembangunan kelurahan. Setelah dilanjutkan dengan musyawarah di tingkat kecamatan dan kemudian musyawarah di tingkat kota. Program yang kemudian muncul dari proses tersebut dikeluhkan oleh Bappeda karena sebagian besar program bersifat fisik. Hal ini sebenarnya dapat dimengerti karena konsep yang digunakan adalah pendekatan kewilayahan dan proses penjaringan aspirasi terjebak dalam proses formal. Realitas yang ada tidak semua urusan dapat diaspirasikan melalui musyawarah pembangunan kelurahan, masih banyak hal yang tidak dapat dijangkau oleh pendekatan kewilayahan seperti misalnya isu pendidikan, isu lingkungan hidup, dsb.

Ketentuan mengenai partisipasi atau peran serta masyarakat secara tegas diatur dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Pasal 8 ayat (1) UU tersebut menentukan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih. Selanjutnya dalam ayat (2) menentukan bahwa hubungan antara penyelenggara negara dan masyarakat dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas umum penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3. Asas-asas umum penyelenggaraan

negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 adalah meliputi asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas.

Pengaturan Pasal 8 tersebut menunjukkan bahwa makna partisipasi masyarakat lebih diarahkan pada fungsi pengawasan, sedangkan makna partisipasi sebagai bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat belum muncul. Selain itu perumusan aturan masih sangat abstrak. Pengaturan yang ada dalam UU Nomor 28 tahun 1999 sebenarnya berisikan asas-asas yang kemudian diberi bentuk norma sehingga ketentuan pasal menjadi tidak operasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9, peran serta tersebut diwujudkan dalam bentuk:

- a) Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara
- b) Hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara
- c) Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggara negara
- d) Hak memperoleh perlindungan hukum.

Empat hak masyarakat tersebut di atas sulit sekali terwujud karena sistem peraturan perundangan yang ada belum mendukung. Adalah hak masyarakat untuk mencari, memperoleh dan memberikan informasi. Tetapi adakah jaminan untuk mendapatkan semua hal tersebut dan bagaimana mekanismenya?

Informasi adalah barang mewah bagi masyarakat dan masih sulit untuk diakses, terlebih bila berkenaan dengan kebijakan-kebijakan strategis. Pengalaman beberapa kalangan NGOs untuk mendapatkan Draft Rancangan APBD membutuhkan tenaga ekstra. Argumentasi klise para penguasa guna menolak memberikan informasi adalah bahwa

informasi yang dicari itu adalah "rahasia negara". Walaupun informasi tersebut sebenarnya telah menjadi dokumen publik dan kriteria rahasia negara itu sendiri belum jelas.

Dalam PP Nomor 68 Tahun 1999 Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) menentukan bahwa dalam masyarakat bermaksud mencari atau memperoleh informasi tentang penyelenggaraan negara maka yang berkepentingan berhak menyatakan kepada atau memperoleh dari instansi atau lembaga terkait yang dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah ditempatkan sebagai pihak yang pasif dan masyarakat adalah pihak yang harus pro aktif untuk mencari informasi.

Sikap proaktif masyarakat mempunyai resiko tersendiri, terutama bila menunjukkan sikap keberatan atau sikap kritis terhadap sebuah kebijakan, sering dihadapkan pada ancaman-ancaman kekerasan fisik sampai dengan kesulitan dalam memperoleh pelayanan publik yang dibutuhkan. Sikap arogan dan anti kritik para birokrat masih demikian kental, maka untuk itu masyarakat tidak memperoleh jaminan perlindungan. Jaminan perlindungan dapat dilakukan dengan melakukan perlawanan melalui proses peradilan yang notabene membutuhkan biaya dan waktu yang panjang.

Pada dasar UU menjamin hak warga masyarakat untuk menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggara negara, akan tetapi hak tersebut akan sulit terwujud karena tidak ada kewajiban bagi pemerintah bahwa saran dan pendapat tersebut akan mempengaruhi keputusan yang diambilnya. Pengalaman dalam melakukan advokasi APBD menunjukkan bahwa pemikiran dari berbagai kalangan yaitu antara lain perguruan tinggi dan elemen-elemen masyarakat yang tergabung dalam Jaringan Pemantau Trasparansi dan Otonomi Daerah (JMPTOD) tidak didengar sama sekali. Berbagai pertemuan

dan *hearing* dengan anggota dewan tidak mempengaruhi substansi Perda APBD yang dibuat, tidak ada sikap tulus dan *fair* dari anggota dewan terhadap pemikiran dan protes yang dilakukan. Dalam hal ini, sesungguhnya telah terjadi pengkhianatan atas aspirasi yang telah disampaikan kepada dewan, dan tidak ada jaminan bahwa apa yang telah disampaikan oleh warga masyarakat akan mempengaruhi keputusan yang diambil. Demikian pula dalam proses pemilihan gubernur yang beraroma politik uang, proses pemilihan yang seharusnya dilandasi dengan semangat demokratis, ternyata dilakukan secara eksklusif dan tertutup.¹¹ Ruang publik bagi masyarakat untuk melakukan partisipasi atau peran serta dalam proses pemilihan kepala daerah hanyalah retorika semata.

Upaya Perlawanan Masyarakat

Dalam konsep negara hukum adalah hak warga masyarakat untuk mendapatkan perlindungan hukum. Dalam negara hukum yang berlandaskan Pancasila hubungan antara pemerintah dengan rakyat didasarkan pada asas kerukunan, yang menghendaki keserasian hubungan sebagai titik sentralnya. Keserasian hubungan antara pemerintah dengan rakyat bukan berarti tertutupnya kemungkinan terjadinya sengketa. Sengketa yang terjadi diselesaikan berdasarkan pada prinsip-prinsip musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir.¹²

Perlindungan hukum preventif lebih dikedepankan dan bertujuan agar dapat dicegah terjadinya sengketa. Upaya pencegahan terjadinya sengketa dapat dilakukan melalui proses peran serta masyarakat dalam penentuan sebuah kebijakan melalui sarana keberatan. Keberatan dapat dilakukan sebelum keputusan diambil dan sesudah keputusan diambil.

Terhadap keputusan yang merugikan, masyarakat berhak untuk melakukan upaya perlawanan melalui proses

peradilan. *Stelsel* perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia mengenal tiga lembaga yaitu:

- a) Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)
- b) Upaya Administratif
- c) Peradilan Umum

Dari tiga macam perlindungan hukum tersebut yang mempunyai karakter perlindungan hukum secara preventif dengan berlandaskan pada partisipasi/peran serta warga masyarakat adalah PTUN dan upaya administratif.

Kompetensi PTUN adalah menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang timbul karena diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Terhadap keputusan tata usaha negara warga masyarakat dapat mengajukan gugatan dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU Nomor 5 tahun 1986. Dasar pengujian oleh pengadilan terhadap keputusan tata usaha negara yang digugat adalah:

- a) Keputusan tata usaha negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- b) Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut (*detournement de pouvoir*)
- c) Badan atau pejabat tata usaha negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut (larangan berbuat sewenang-wenang atau *willekeur*).

Dasar pengujian tersebut di atas, terutama pada huruf c menunjukkan bahwa ada pengakuan partisipasi (mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan) dan dijadikannya sebagai dasar pengujian

terhadap sebuah keputusan. Hal ini berarti terdapat jaminan yang cukup baik dalam proses peradilan.

Upaya perlawanan warga masyarakat melalui peradilan membutuhkan waktu yang sangat panjang. Selain itu kekuatan *eksekutorial* putusan PTUN juga masih diragukan karena putusan PTUN hanya membatalkan sedangkan untuk mencabut sebuah keputusan adalah kewenangan instansi yang mengeluarkannya. Dibatalkannya sebuah keputusan oleh PTUN belum tentu ditaati oleh pihak pemerintah dengan dicabutnya keputusan tersebut.

Upaya administratif merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan suatu sengketa tata usaha yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri (bukan peradilan yang bebas).¹³ Upaya administratif meliputi banding administratif dan upaya keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1986. Saluran administratif ini pada satu pihak akan memberikan perlindungan hukum bagi rakyat yang lebih efektif, akan tetapi dilain sisi juga mengandung resiko terhadap proses pelaksanaan asas peradilan cepat dan netralitas badan yang menyelesaikan karena badan itu masih dalam lingkup pemerintah.

Upaya administratif dimaksudkan sebagai bentuk perlindungan hukum secara preventif. Upaya ini mempunyai kelebihan dalam hal pengujian keputusan yang mempunyai dasar pengujian mendalam dan pertimbangan-pertimbangan yang lebih mendengarkan para pihak.

Selain itu masih ada perlindungan atau upaya yang dapat dilakukan oleh warga masyarakat antara lain melalui lembaga Ombudsman. Akan tetapi output lembaga ini adalah rekomendasi yang seringkali dipandang sebelah mata oleh pemerintah sehingga efektivitasnya tidak menjanjikan bagi warga masyarakat.

Lemahnya Perlindungan Hukum

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, partisipasi publik belum mendapatkan ruang yang layak, bahkan cenderung lebih menampilkan sebuah potret demokrasi lokal yang penuh dengan masalah. Sistem otonomi luas menghendaki perubahan orientasi penyelenggaraan pemerintah. Diperlukan proses transformasi peran pemerintah dalam hubungannya dengan rakyat, dimana peran pemerintah lebih mengarah pada fungsi fasilitator terhadap kebutuhan rakyat.

Peran pemerintah harus dibatasi dan tidak perlu lagi melakukan intervensi masuk ke dalam sisi-sisi kehidupan personal warganya. Kemandirian masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya semakin besar dan untuk itu rakyat akan lebih banyak menentukan tentang tujuan dan cara-cara yang akan digunakannya. Pemerintah akan lebih cenderung memberikan wewenangnya ketimbang melayani kebutuhan masyarakat secara langsung.¹⁴ Pemberdayaan masyarakat merupakan kata kunci dalam sistem otonomi daerah yang hanya dapat dilakukan dalam sebuah pemerintahan yang demokratis. Peranan birokrasi lebih merupakan katalisator dalam proses penyadaran masyarakat untuk menolong dirinya sendiri.

Partisipasi publik menjadi kata kunci yang sangat penting bagi pemerintah dalam mengambil sebuah keputusan. Rakyat adalah subyek yang harus dilibatkan dalam setiap tahapan proses pembangunan. Rakyat bukan lagi hanya sebagai konsumen pembangunan, abdi yang patuh maupun obyek sebuah proyek. Sebaliknya rakyat adalah pelaku pembangunan itu sendiri sejak perencanaan, perumusan program, pelaksanaan, pengawasan dan menikmati serta memelihara hasil pembangunan.

Hubungan pemerintah dengan warga masyarakat harus lebih menekankan pada aspek perlindungan hukum melalui suatu proses partisipasi/peran serta masyarakat dalam

penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu pemerintah harus mengatur bagaimana cara-cara partisipasi warga negara dalam pengaturan dan pengendalian pemerintahan. Selain itu harus pula dipahami bahwa seringkali terjadi seorang yang melakukan partisipasi justru mendapatkan perlakuan dalam kaitannya dengan pelayanan publik yang menjadi kewenangannya. Sikap yang demikian ini tentunya akan mematikan sikap proaktif warga masyarakat dalam proses peran serta masyarakat.

Fungsi pemerintah, yaitu Perlindungan hukum diberikan dalam hal berkaitan dengan hak-hak peran serta tersebut di atas. UU Nomor 28 tahun 1999 mengatur perlindungan hukum kepada warga yang ikut berperan serta dalam proses penyelidikan, penyidikan dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, dan saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Namun demikian kekuatan UU tersebut tidak sepenuhnya dapat dipercaya karena KUHAP tidak mengatur tentang perlindungan saksi. Oleh karena *design* hukumnya demikian maka terbuka kemungkinan bagi seorang saksi pelapor dapat dijerat oleh KUHP dengan pasal tindakan pidana fitnah atau pencemaran nama baik. Bila demikian halnya maka proses peran serta atau partisipasi masih jauh di angan-angan, karena jaminan perlindungan hukumnya sangat lemah dan di lain pihak sikap mental pejabat/penguasa belum mendukung proses demokratisasi yang partisipatoris.

Catatan Kaki:

¹ M.C. Burkens, *Beginzelen van de Democratise Rechtsstaat*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1990. hal 83.

² *Ibid.* hal. 119

³ PM Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994. hal 282

⁴ P. de Haan *et al.*,

⁵ Informasi atau publisitas akan menjamin moralitas sebuah program/ kebijakan. Immanuel Kant mengemukakan kriteria publisitas sebagai batu uji yang fundamental dari moralitas, ekuivalen dengan satu versi dari imperatif kategoris. "Semua tindakan yang berhubungan dengan hak orang lain adalah bertentangan dengan hak dan UU (jika pengungkapannya) tidak diizinkan untuk dipublikasi.

⁶ P.de Haan *et.al.*, *Bestuursrecht in de Sociale rechtstaat*, deel 2 Bestuurshandelingen en waarborgen, Kluwer, Deventer, 1986.

⁷ Dalam P.M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987. Dalam halaman 2 merujuk hasil penelitian tim Council of Europe pada tahun 1975 tentang The protection of the individual in relation to act of administrative authorities.

⁸ JMPTOD adalah aliansi elemen masyarakat yang terdiri dari NGO, akademisi, dan kelompok profesi yang melakukan advokasi RAPBD Propinsi Lampung tahun 2000, 2001; 2002 dan 2003.

⁹ Dalam PM.Hadjon *et al.*, hal. 284.

¹⁰ P. de Haan, *et al.*, *Bestuursrecht in de Sociale Rechstaats*, Kluwer, Deventer, 1978.

¹¹ Syarief Makhya dalam buku *Kontroversi Pemilihan Gubernur Lampung*, mengemukakan bahwa "...proses pemilihan kepala daerah tidak lebih dari sebuah arena pertarungan kekuasaan di kalangan elite politik dan elite ekonomi untuk kepentingan-kepentingan memaksimalkan elite politik dan elite ekonomi". Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kepentingan publik belum menjadi wacana dalam proses pemilihan kepala daerah. Proses pemilihan kepala daerah hanya menjadi permainan elite yang tidak lagi mempertimbangkan keberadaan suara rakyat. Pemilihan kepala daerah merupakan sebuah potret demokrasi lokal yang bermasalah yang tidak memberikan ruang bagi publik untuk ikut serta dalam proses pemilihan.

¹² PM. Hadjon dalam bukunya yang berjudul *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat* mengemukakan bahwa dalam negara hukum Pancasila perlindungan hukum bagi rakyat terhadap pemerintah diarahkan kepada usaha-usaha

untuk mencegah terjadinya sengketa. Hal ini berarti lebih mengedepankan pada upaya yang bersifat preventif dan dengan demikian partisipasi atau peran serta sebenarnya merupakan unsur penting dalam negara hukum Pancasila.

¹³ Indroharto, *Usaha Memahami UU Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993 hal 51.

¹⁴ SH Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999. Mengutip pendapat Osborne dan Gaebler yang mengemukakan bahwa proses transformasi pemerintah daerah dapat mengacu pada 10 prinsip pokok yang ditawarkannya.

BAGIAN KETIGA

**KETERBUKAAN DAN DINAMIKA
INTERNAL GERAKAN PARTISIPATIF
MASYARAKAT SIPIL DI LAMPUNG**

Oleh: Drs. Nanang Trenggono, M.Si

KETERBUKAAN DAN DINAMIKA INTERNAL GERAKAN PARTISIPATIF MASYARAKAT SIPIL DI LAMPUNG

Oleh Drs. Nanang Trenggono, M.Si

LIMA tahun setelah gerakan reformasi Mei 1998, muncul pandangan-pandangan evaluatif terhadap gerakan *civil society* (masyarakat sipil) di Lampung. Sejauhmanakah kemajuan yang kita capai dengan reformasi? Sejauhmanakah penguatan partisipasi masyarakat sipil? Sejauhmanakah gerakan masyarakat sipil mampu mendorong kebijakan publik yang berbasis kepentingan rakyat? Dalam hal ini, setidaknya-tidaknya ada dua kecenderungan jawaban.

Pertama, pandangan pesimis yang tidak terlalu yakin bahwa gerakan massa mampu membuat perubahan. Mereka memandang bahwa transisi politik ekonomi sosial terlalu berkepanjangan. Meskipun dari kelompok ini juga belum ada tawaran pemikiran solusif. *Kedua*, pandangan optimis yang melihat sudah ada perkembangan positif hasil dari gerakan reformasi yakni pergeseran pola partisipasi dari pemikiran radikalisme menuju masyarakat sipil, yakni pola partisipasi yang spontan bergeser pada pola partisipasi yang terprogram dan terorganisasi.¹

Untuk membahas proses politik di Lampung, tulisan berikut menggabungkan dua pandangan di atas secara bergantian, terutama dalam kaitannya dengan tema membuka ruang partisipasi publik. Meskipun sebenarnya, dua pandangan tersebut tidak sepenuhnya tepat sebagai pisau analisis.

I. Tantangan Bagi Partisipasi

Partisipasi politik merupakan wacana yang dianggap penting. Di sini partisipasi diletakkan dalam konteks peran dan aktivitas publik untuk mempengaruhi keputusan-keputusan politik. Seperti dikutip Miriam Budiarjo, 1998, dari pendapat Huntington dan Nelson: *By political participation we mean activity private citizens designed to influence government decision making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective* (Partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif).²

Dengan demikian jelas bahwa partisipasi politik tidak dimaksudkan hanya semata-mata sebagai aktivitas publik yang dilakukan oleh partai politik. Bahkan termasuk dalam partisipasi politik adalah tindakan-tindakan individual dalam kapasitas seseorang sebagai warga negara untuk mempengaruhi keputusan politik.

Dalam praktik, setelah gerakan reformasi, ruang partisipasi publik semakin terbuka. Dan berbagai persoalan masyarakat yang sebelumnya bisa dibungkam melalui kekuatan represi militer sekarang bermunculan di mana-mana. Masyarakat menuntut agar berbagai problem mereka dapat diselesaikan secara adil. Bila kita cermati ruang publik yang terbuka merupakan fenomena yang masih belum memberikan kepastian bagi berkembangnya partisipasi politik warga yang efektif, mengingat instrumen politik dan hukum yang diperlukan untuk tumbuhnya demokrasi belum berubah.

Undang-undang partisipasi, akses informasi publik, transparansi pelaksana negara, semuanya belum konkrit disusun oleh para pemegang kekuasaan dari Habibie, Abdurrahman Wahid dan Megawati Sockarnoputri. Satu-satunya kebijakan politik yang memberi peluang adalah Undang-Undang Otonomi Daerah, tetapi di dalamnya tidak ada yang mengatur secara spesifik dan rinci tentang partisipasi politik warga di tingkat lokal. Demikian pula di Lampung tidak muncul inisiatif dari para politisi untuk merancang peraturan daerah yang mengatur perihal aspek-aspek partisipasi publik. Paling tidak ada dua faktor utama yang menyebabkan kondisinya seperti ini, bila dilihat dari sisi para pengambil keputusan publik, yakni pemerintah dan partai politik.

Pertama, persepsi negatif pejabat-pejabat terhadap berbagai aktivitas partisipatif masyarakat. Pemahaman negatif ini adalah masih diletakkannya pemahaman partisipasi dalam kerangka mobilisasi keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi dalam kerangka kontrol sosial dikategorikan sebagai perlawanan atau pembangkangan terhadap pemerintah.

Pemahaman inipun masih dianut oleh sebagian besar politisi, yang sangat sensitif bila terjadi aksi-aksi publik yang disampaikan pada lembaga politik. Selalu muncul pertanyaan-pertanyaan seperti siapa yang membiayai aksi, dibayar berapa peserta aksi, atau untuk kepentingan siapa. Relatif kecil politisi yang memiliki kemampuan politik memadai untuk menanggapi tuntutan warga secara substansial.

Respon negatif para pejabat publik tidak signifikan dalam perjuangan membangun demokratisasi, apalagi bila persoalannya sudah merembet pada tanggapan tidak simpatik dari masyarakat umum lainnya, maka suatu gerakan massa mudah dibelokkan dengan berbagai isu yang melemahkan aksi massa, seperti memacetkan lalu lintas jalan raya, merusak fasilitas umum, merepotkan ibu-ibu yang berbelanja, merugikan kepentingan umum dan lain-lain. Pada titik ini,

kemunduran demi kemunduran praktik demokrasi akan terus dihembuskan oleh pihak-pihak yang anti terhadap gerakan sosial kerakyatan.

Kedua, posisi dan peran partai sebagai organisasi politik modern yang seharusnya menyalurkan kepentingan publik, namun peran ini tidak berjalan sebagaimana mestinya. Akibatnya muncul ketidakpercayaan masyarakat terhadap kader, pemimpin, bahkan organisasi politik ini. Penilaian negatif masyarakat terhadap partai politik semakin menjauhkan keberadaan partai politik dengan masyarakat. Akibatnya, resistensi negatif masyarakat akan menimbulkan reaksi balik yang negatif pula dari partai politik terhadap aktivitas sosial yang disampaikan masyarakat.

Bila relasi partai politik dengan masyarakatnya sedemikian buruk maka partai politik tidak lagi menjadi alternatif masyarakat untuk menyampaikan keluhan, tuntutan, dan aspirasi. Peran partai politik akan diambil alih oleh organ-organ non-pemerintah yang mampu menampung dan mendampingi kepentingan masyarakat luas.

II. Evaluasi Kritis

Periode awal sampai dengan pertengahan 1990an gerakan sosial di Lampung dimulai dengan gagasan radikalisme gerakan massa. Pemikiran gerakan didasarkan pada teori-teori kritis Marx, Lenin dan variannya. Pola gerakan dilakukan dalam bentuk kelompok-kelompok studi kritis yang berjalan sembunyi-sembunyi.

Lalu, pada akhir periode 1990an di Lampung, krisis ekonomi yang disertai krisis politik, telah memunculkan gerakan politik terbuka yang terkonsentrasi untuk menjatuhkan rezim Orba. Elemen-elemen oposisi perlawanan yang dimotori kelas menengah juga lahir dari Lampung, seperti yang ditengarai Anders Uhlin, 1997, misalnya aktivis-aktivis prodemokrasi muslim, aktivis gerakan populis berbasis wacana

kiri, kalangan LSM dan pekerja HAM, akademisi atau intelektual dan lain-lain.³

Di Lampung, krisis ekonomi politik telah membawa implikasi khusus dengan kemunculan massif perpolitikan kelas bawah. Wilayah Lampung yang menjadi bagian dari industrialisasi dan urbanisasi Orba dan menebarkan banyak korporasi-korporasi ekonomi yang secara historis bersifat eksploitatif, telah melahirkan gerakan kerakyatan yang terpencar-pencar dan sendiri-sendiri. Terkuaklah kasus-kasus rakyat Lampung yang melibatkan perusahaan-perusahaan besar yang sebelumnya tersembunyi—karena dilindungi oleh rezim penguasa. Kasus-kasus tersebut antara lain tanah rakyat, problem-problem sektoral seperti petani, buruh, nelayan dan kaum miskin perkotaan, dan berbagai bentuk kasus publik lainnya.

Gejolak masyarakat terus menerus mewarnai perpolitikan masyarakat di tingkat bawah, seperti kasus-kasus penyerobotan atau penggusuran tanah rakyat, kekerasan politik terhadap rakyat, tanah marga, atau tanah kehutanan. Dalam dinamika kaum *proletar* telah melahirkan terobosan maju, yakni model mediasi penyelesaian konflik pertanahan yang di dalamnya melibatkan rakyat, birokrasi pemerintah daerah, ornop dan perguruan tinggi. Aktivitas mediasi semakin banyak membantu proses penyelesaian kasus-kasus pertanahan, namun belum dipikirkan untuk memiliki kewenangan yang memadai, sehingga mampu meningkatkan penyelesaian kasus-kasus tanah rakyat yang kompleks. Demikian pula muncul kritik, agar mediasi tidak selalu diarahkan pada koridor administrasi legal formal dalam penyelesaian masalah pertanahan.

Gerakan kerakyatan yang muncul bermacam-macam sesuai dengan kasus-kasus rakyat yang melibatkan berbagai pihak, seperti militer, PTP, pemerintah, dan pengusaha besar yang ada. Perusahaan-perusahaan besar milik BUMN, keluarga Cendana, konglomerat pribumi dan taipan non-

pribumi lokal dan nasional, serta multinasional yang ada di Lampung, antara lain: PT Perkebunan Nusantara VII, PT Tris Delta Agrindo (PT. TDA), PT Gula Putih Mataram (PT. GPM), PT. BNIL (Bangun Nusa Indah Lampung), PT SIL (*Sweet Indo Lampung*), PT KCM (Karya Canggih Mandiri), PT CPB (Citra Pertiwi Bratasena), PT Gunung Madu Plantation, PT Bumi Waras, PT DCD (Dipasena Citra Darmaja) dan lainnya.⁴

Belum lagi yang berkaitan dengan problem kaum miskin perkotaan, advokasi, pemberdayaan dan penguatan partisipasi publik terus menerus dijalankan dengan berbagai model. Dari aksi-aksi kolektif yang melibatkan massa bawah sampai dengan kegiatan penciptaan forum-forum yang melibatkan relasi rakyat bawah dengan pemerintah, partai-partai politik, media massa dan perguruan tinggi. Ruang-ruang publik kota terus didorong untuk peningkatan partisipasi masyarakat bawah perkotaan.

Dari sisi ideologi, pola, dan model gerakan masyarakat sipil di Lampung sudah optimal. Dalam arti, gerakan masyarakat sipil sudah mampu mendinamisasi proses politik kerakyatan di tingkat bawah menjadi salah satu agenda penting bagi politik kedaerahan. Namun, secara substantif gerakan sosial ini belum mampu mendesak agenda-agenda politik kerakyatan menjadi agenda-agenda sistem politik dan kebijakan pemerintah di daerah. Di sini ada dua faktor yang bisa digunakan untuk menjelaskan persoalan ini, yakni faktor internal dan eksternal masyarakat sipil. Dalam hal ini, hanya dikupas sisi internal kekuatan masyarakat sipil. Sebab sedikit banyak faktor eksternal masyarakat sipil sudah dikemukakan di atas.

II. 1. Dinamika Internal Gerakan Masyarakat Sipil

Faktor dalam masyarakat sipil sendiri memiliki dinamika yang kompleks. Satu sisi memberikan gambaran peneguhan

bagi perkembangan positif ke arah supremasi sipil, di sisi sebaliknya, memberikan gambaran adanya persoalan yang belum teratasi oleh kekuatan pemikiran intelektual dan gerakan sosial itu sendiri, yakni adanya tarik menarik kepentingan diantara kelompok-kelompok pembela perjuangan rakyat.

Dimulai awal 1990an, kelompok mahasiswa sering melakukan gerakan penyadaran publik melalui kegiatan-kegiatan internal kampus, seperti mogok makan dan aksi-aksi protes. Demikian pula aktivis-aktivis ornop melalui berbagai metode antara lain membangun kelompok-kelompok studi kritis yang intens menawarkan isu-isu kepentingan publik. Sehingga gabungan intelektual dan dorongan gerakan masyarakat sipil memperoleh momentum eskalasi yang kuat saat jatuhnya rezim Orba.

Aliansi kekuatan luar kampus yang dimotori aktivis gerakan, ornop, mahasiswa dan sebagian akademisi, serta kekuatan aktivis organisasi profesi, partai politik dan ormas, menggumpal dalam berbagai organisasi oposisi rakyat sipil. Hingga kini, beberapa organ rakyat itu antara lain DRL (Dewan Rakyat Lampung), DML (Dewan Mahasiswa Lampung), IPL (Ikatan Petani Lampung), LMND (Liga Mahasiswa Nasional untuk Demokrasi), SML (Serikat Mahasiswa Lampung) yang bermetamorfosis menjadi FMN (Front Mahasiswa Nasional), SPL (Serikat Petani Lampung), atau KAMMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia), disamping kekuatan kerakyatan yang berbasis fungsional, seperti KoAK (Komite Anti Korupsi) dan organ-organ lainnya.

Berbagai organisasi oposisi di atas, bergerak dalam koridor politik dan pemikiran kritis radikal. Dalam arti tetap berada di jalur basis massa dan sensitif terhadap isu-isu kerakyatan, seperti listrik, BBM (Bahan Bakar Minyak), telepon dan air bersih. Organisasi-organisasi ini tidak sepenuhnya mengambil

model pengorganisasian masyarakat sipil, seperti yang digambarkan Bagong Suyanto & Mustain Mashud dalam Maruto MD & Anwari WMK, 2002.⁵

Di sini akan diperbandingkan enam faktor yang mempengaruhi pergeseran gerakan sosial radikal menuju masyarakat sipil dari tulisan Bagong Suyanto & Mustain Mashud dengan praktik gerakan sosial di Lampung.

Pertama, terjadinya proses *empowerment* massa berbarengan dengan bergulirnya reformasi politik. *Empowerment* di sini semacam kesadaran rakyat terhadap pilihan bentuk partisipasi politik yang lebih tertata. Ketika pendidikan serta sikap politik massa bergeser makin dewasa, maka bentuk reaksi atau perlawanan politik yang dilakukannya pun berkembang menuju gerakan masyarakat sipil yang lebih konseptual dan bersifat strategik.

Gerakan sosial di Lampung sadar akan pentingnya hal-hal yang berkaitan dengan persoalan konsep, program dan strategi gerakan. Namun, dalam sejarah kelahiran gerakan sosial di Lampung, dimensi ideologi gerakan, analisis kritis terhadap sistem ekonomi politik yang eksploitatif, dan ketidakadilan realitas sosial, mengakibatkan transformasi gerakan sosial pada aspek-aspek administrasi dan teknik detail pengorganisasian selalu menjadi kontroversial untuk diperdebatkan.

Kedua, makin terbukanya ruang publik akibat sensor informasi yang makin longgar. Dalam hal ini yang terjadi bukan saja diversifikasi informasi, tetapi juga peningkatan sikap kritis massa karena akses mereka untuk melakukan klarifikasi dan perbandingan. Berbagai kasus gerakan massa yang meletup di berbagai wilayah masih bersifat spontan, tidak terencana, lebih emosional serta reaktif; tetapi dalam tiga empat tahun terakhir dapat dilihat bahwa gerakan itu pelan-pelan mulai lebih terorganisasi, terencana, berstruktur, lebih rasional, dan didukung oleh jaringan komunikasi yang telah dibentuk sebelumnya.

Di wilayah kota/kabupaten, *booming* LSM dan CBO (*Community-based Organization*) untuk sebagian didasari pertimbangan komersial untuk merespons proyek-proyek JPS (Jaring Pengaman Sosial) yang mengucurkan ratusan juta rupiah dana ke desa-desa. Tapi, tidak sedikit LSM dan CBO yang didirikan benar-benar untuk mendukung proses penegakan supremasi hukum dan kontrol pada kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan program pembangunan.

Di Lampung, ditemukan juga berbagai LSM dan CBO sebagai bagian dari program JPS pemerintah. Namun, dalam cakupan yang lebih luas, gerakan masyarakat sipil tidak terpengaruh oleh kemunculan berbagai LSM dan CBO. Gerakan masyarakat sipil yang ada, sejak sebelum reformasi sudah melakukan penggalangan dan pengorganisasian di tingkat basis atau di desa-desa yang dikenal dengan konsep posko. Pola pengorganisasian basis massa semacam ini telah menjadi model bagi metode gerakan seluruh kelembagaan yang ada. Gerakan masyarakat sipil juga tidak pernah tabu menegaskan bahwa aktivitas mereka sebagai gerakan politik.

Pola pengorganisasian basis ini pun mementahkan pandangan bahwa gerakan massa selalu bersifat reaktif, tidak terencana, tidak rasional atau tidak berstruktur. Apalagi berbagai organisasi petani Lampung pernah melakukan kongres petani dengan melibatkan massa besar dan diselenggarakan di ibukota provinsi. Demikian juga dengan rapat-rapat akbar atau aksi-aksi massa besar untuk mendesak tuntutan-tuntutan rakyat. Hingga sekarang pun gerakan sosial di Lampung masih menampilkan konsistensi wajah gerakannya.

Ketiga, munculnya pendamping, tokoh atau pemimpin yang mampu mengartikulasikan aspirasi massa dalam format yang lebih terlembaga. Dalam gerakan politik massa, aksi yang dilakukan biasanya cair, belum memiliki formasi dan kesadaran

kelas yang jelas, sehingga aksi tersebut seringkali bersifat sporadis, aksidental dan reaktif. Ini berbeda dengan gerakan masyarakat sipil yang aspirasi dan kepentingan anggota atau massanya yang terlibat telah diformulasikan sedemikian rupa.

Dalam aksi gerakan massa yang di dalamnya terlibat kelompok intelektual, mahasiswa, aktivis LSM atau pekerja sosial, dapat dipastikan bahwa strategi yang dikembangkan akan cenderung lebih taktis dan terorganisasi, sehingga gerakan tersebut lebih tepat dimaknai sebagai gerakan masyarakat sipil daripada gerakan massa.

Di Lampung, kepemimpinan gerakan masyarakat sipil menunjukkan kepemimpinan kolegal, meskipun dalam pola presidium ini tetap ada kepemimpinan individual yang disepakati secara kolegal. Pola kepemimpinan semacam ini tidak bisa dikatakan sebagai tidak berstruktur. Mereka tetap berstruktur, tetapi struktur yang secara jelas diarahkan pada tujuan politik dan pematangan ideologi gerakan. Sehingga struktur dibangun untuk memperkokoh pengorganisasian politik massa rakyat.

Dalam orientasi kepemimpinan kolegal untuk mengembangkan organisasi, adalah termasuk mempertahankan organ-organ di tingkat basis, yaitu di desa-desa, dan menjadi prioritas. Disadari, bahwa semakin besar organisasi yang bersifat massa, persoalan utamanya adalah logistik atau ekonomi. Dalam hal ini, berbagai strategi pemikiran untuk membangun ekonomi mandiri di tingkat basis masih belum terpecahkan. Berbagai upaya yang dilakukan belum menunjukkan hasil, seperti pemanfaatan relasi dengan kekuatan-kekuatan politik, lembaga-lembaga donor, dan penggalangan ekonomi secara internal.

Keempat, terjadinya proses politisasi massa. Partai politik khususnya menjelang pemilu ingin meraih simpati rakyat di berbagai wilayah, di samping menebarkan janji-janji politik juga melakukan proses politisasi massa. Artinya, upaya untuk

merumuskan keinginan rakyat agar sejajar dengan visi partai politik atau sebaliknya mau tidak mau telah menumbuhkan kesadaran politik massa dan memperkenalkan mereka pada kehidupan politik yang lebih bersifat formal.

Di berbagai daerah, ada indikasi kuat bahwa sebagian warga masyarakat yang terlibat dalam gerakan massa kemudian secara sadar memilih terlibat dalam kelompok aksi yang cenderung bersifat *oposan* terhadap *status quo*: sebagian dengan dibimbing motif untuk menjadikan partai politik sebagai kendaraan karier politik, dan sebagian lain mungkin juga karena konsekuensi dari pilihan sikap politik massa yang makin demokratis.

Di Lampung, keterkaitan kepentingan antara aktivis-aktivis yang bergerak dalam gerakan masyarakat sipil dengan partai-partai politik terjadi, tetapi sifatnya bukan hubungan ordnat-subordinat, melainkan saling menjaga kepentingan masing-masing. Dalam konteks ini tidak bisa dinilai bahwa partai-partai politik mampu mengkooptasi gerakan kerakyatan. Namun, tidak bisa ditampik suatu kenyataan bahwa elemen-elemen masyarakat sipil memperoleh keuntungan dari relasinya dengan partai-partai politik. Strategi membangun aliansi dengan partai-partai politik seperti ini masih menjadi perdebatan, dalam hal apakah akan menggerogoti gerakan masyarakat atau meningkatkan gerakan sosial yang efektif.

Kelima, kecenderungan makin transparan dan menguatnya sikap represif negara yang kemudian diimbangi dengan gerakan *counter culture* oleh rakyat. Dalam berbagai gerakan politik massa, mungkin saja faktor pemicu terjadinya konflik adalah soal-soal yang bersifat lebih personal. Tetapi, belakangan ini tampak jelas bahwa gerakan politik massa telah bergeser menjadi gerakan masyarakat sipil sebagai bentuk perlawanan terhadap dominasi negara yang dinilai telah melanggar hak-hak privat masyarakat sipil.

Pada gerakan masyarakat sipil di Lampung, pada tahap tertentu pandangan tentang pergeseran orientasi gerakan ini mempunyai kebenaran, namun yang sebaliknya juga terjadi, yaitu adanya pergeseran gerakan LSM yang menggunakan cara-cara politik gerakan massa. Dengan demikian, yang terjadi di Lampung adalah tidak bisa dibedakan secara dikotomis antara gerakan yang berbasis massa dan berorientasi pemikiran radikal dengan gerakan masyarakat sipil (*civil society*) yang berbentuk LSM.

Keenam, pemunculan isu-isu sosial-politik jangka pendek yang melanggar ambang batas toleransi rakyat, sehingga bukan saja menyebabkan massa melakukan aksi unjuk rasa, protes, atau aksi-aksi yang berujung pada tindakan yang radikal, tetapi juga sekaligus menjadi proses belajar bagi mereka untuk mengetahui hal-hal lain, seperti proses hukum, strategi aksi, dan sebagainya yang semuanya pelan-pelan mendorong massa menjadi lebih terlembaga dalam menyalurkan aspirasinya.

Ketika rakyat diterpa penderitaan dan mengalami proses marginalisasi akibat ketegangan ekonomi dan alienasi kultural, maka tanpa disadari mereka akan memperoleh pengalaman berharga dari kelompok lainnya yang senasib sepenanggungan. Bagi rakyat, tekanan kemiskinan dan kesengsaraan sebetulnya bukan hal yang baru. Tetapi, ketika tekanan kemiskinan itu bermuatan isu-isu yang merongrong rasa keadilan, maka bisa dipahami jika mereka akan melakukan berbagai cara untuk mencegah agar pengalaman serupa tidak terjadi kembali kelak di kemudian hari.

Faktor terakhir ini yang paling tepat untuk menggambarkan kondisi dan perkembangan gerakan masyarakat sipil Lampung. Pada taraf tertentu kesadaran politik, kesadaran kelas, dan kesadaran berorganisasi sudah dalam bentuknya. Gerakan masyarakat sipil sudah mampu menciptakan momentum aksi-aksi massa yang massif. Aktivitas-aktivitas politik bisa dimunculkan dari tingkat basis yang paling bawah.

II. 2. Problem Internal Gerakan Masyarakat Sipil

Setelah melihat dinamika internal yang terjadi dalam gerakan masyarakat sipil di Lampung, yang juga harus dilihat dan ditelisik secara jernih adalah problem internal yang ada dalam gerakan masyarakat sipil itu. Jika kita urai satu per satu, maka problem internal gerakan masyarakat sipil di Lampung, bisa dibagi dalam beberapa kategori.

Pertama, tidak bisa dipungkiri, bahwa pola gerakan masyarakat sipil yang marak di Lampung setelah reformasi mengambil bentuk satu arah dalam aksi-aksi massa yang semata-mata berangkat dari kasus-kasus sektoral. Tidak ada yang salah dengan pola aksi massa ini, namun pola semacam ini tidak selalu membawa hasil yang optimal terhadap pemecahan masalah yang diusung dalam gerakan massa tersebut, terkecuali hal itu dilakukan dengan perencanaan, strategi dan pelibatan massa besar dan signifikan. Jika tidak, yang terjadi adalah pengabaian oleh para penentu kebijakan. Apabila aksi massa dilakukan berulang-ulang tanpa dibarengi dengan evaluasi yang matang terhadap tindakan kolektif ini, maka akibatnya tidak hanya menimbulkan respon negatif dari para elite politik tetapi juga persepsi yang negatif dari masyarakat umum lainnya. Dengan demikian energi besar untuk melakukan perubahan sosial melalui partisipasi publik akan membutuhkan waktu yang semakin panjang.

Kedua, di dalam dinamika gerakan masyarakat sipil Lampung belum ditemukan cara yang tepat untuk membangun aliansi permanen dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Beberapa organisasi besar yang melibatkan masyarakat petani atau sektor kelas masyarakat *proletar* lainnya, berjalan sendiri-sendiri dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Disadari bahwa aliansi kekuatan-kekuatan masyarakat sipil akan menjadikan suatu gerakan massa lebih optimal, namun pada tingkat praktik, belum pernah terjadi aliansi besar yang

merupakan gabungan dari berbagai kekuatan kerakyatan secara signifikan.

Hingga sekarang, belum muncul pemikiran intelektual yang mampu meneratas dan memediasi pentingnya konsolidasi masyarakat sipil pada tingkat yang lebih luas dalam suatu gerakan kolektif yang berangkat dari suatu isu kerakyatan yang disepakati bersama. Pemikiran ini bukan sekadar romantisme gerakan, sebab beberapa kali elemen-elemen gerakan sipil dan gerakan politik di Lampung sudah memiliki pengalaman menggalang aliansi strategis dan taktis. Walaupun tidak bisa dikatakan berhasil.

III. PILIHAN-PILIHAN GERAKAN

Untuk mendorong partisipasi sosial, perlu dilakukan pilihan-pilihan gerakan. Dalam hal ini, perlu dilakukan transformasi *basic problems* secara luas kepada masyarakat kelas bawah. Pencerahan atau pendidikan politik yang berangkat dari *basic problems* akan membuka kesadaran masyarakat akan kebutuhan dan kepentingan bersama yang perlu disampaikan, dituntut untuk diselesaikan dan dimasukkan dalam kebijakan politik.

Problem yang dihadapi masyarakat sangat mendasar tetapi belum bisa dipastikan bahwa masyarakat memahaminya, seperti pola penghisapan sektor pertanian seperti benih lokal yang hilang dan ketergantungan terhadap inovasi global telah mengakibatkan melemahnya daya kreasi petani. Tanah rakyat masih banyak dikuasai perusahaan swasta, BUMN dan para tuan tanah. Sektor perkotaan adalah privatisasi fasilitas publik yang utama seperti pendidikan dan kesehatan dan berkurangnya subsidi untuk rakyat. Buruh masih belum mendapatkan keadilan baik soal upah, hak-hak berserikat dan hak-hak normatif lainnya. Nelayan semakin terbatas ruang penangkapan ikannya karena banyak pulau-pulau yang disewakan pada korporasi besar, tidak jelas