

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) PROVINSI LAMPUNG

PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION MAKING AND SHOPPING DISTRICT BUDGET REVENUES PROVINCE LAMPUNG

Noverman Duadji

Universitas Lampung

Jl. Prof. Dr. Sumantri Brojonegoro no. 1 Bandarlampung, 35145

e-mail: novermanduadji@yahoo.co.id

Diterima: 14 Juli 2013; direvisi: 21 Juli 2013; disetujui: 18 September 2013

Abstrak

Rakyat sebagai pemilik APBD dan oleh karenanya partisipasi publik memiliki tempat penting dalam penyelenggaraan urusan publik dan tata-kelola pemerintah daerah, khususnya dalam pengambilan keputusan APBD. Rumusan masalah penelitian ini adalah: Apakah ada partisipasi publik dalam pengambilan keputusan APBD Provinsi Lampung dan pada tingkat apa partisipasi publik itu dilakukan berdasarkan tangga Arnstein?. Tujuan penelitian ini diarahkan pada: (1) penggambaran tentang partisipasi publik dalam perumusan keputusan APBD Provinsi Lampung; dan (2) pengkajian dengan penentuan derajat (kategorisasi) partisipasi publik berdasarkan tangga partisipasi Arnstein. Sementara metode yang digunakan adalah metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengambilan keputusan APBD Provinsi Lampung masih merupakan arena dan area elit formal di daerah yang lebih dimaknai sebagai proses politik, media transaksi dan bargaining para elit sebagai aktor yang terlibat. Hal-hal yang bersifat prosedural menjadi lebih penting dan utama, sementara aspek substansial yang merujuk pada persoalan isi sebagai pengejawantahan kepentingan publik belum menjadi prioritas. Bila dikaitkan dengan derajat dan tangga partisipasi Arnstein, partisipasi publik dalam pengambilan keputusan APBD Provinsi Lampung berada pada derajat tanda partisipasi yang didominasi anak tangga pemberian informasi dan konsultasi (derajat ke 2 pada anak tangga ke 3 dan ke 4). Atas dasar simpulan diuraikan diatas, maka saran yang dapat diusulkan untuk meningkatkan kualitas isi kebijakan publik perlu terus ditumbuh-kembangkannya partisipasi publik yang lebih konkrit dan lebih menguat dalam domain yang lebih luas. Untuk itu diperlukan komitmen kuat dari Pemerintah provinsi Lampung melalui: (1) perubahan mind set dari aktor formal kebijakan yang menempatkan partisipasi publik sebagai layanan dasar, bukan hanya sekedar terbukanya peluang dan akses berpartisipasi warga; (2) penyediaan perangkat legal formal sebagai payung yang mengatur partisipasi publik; dan (3) pembinaan organisasi kemasyarakatan dan dukungan finansial yang dianggarkan melalui APBD.

Kata Kunci: Partisipasi Publik, Pengambilan Keputusan, APBD

Abstract

As we know that the People own the provincial budget (APBD). Although the public participation lies on more important placement in operating the public affairs and local governance, especially in the decision making of the provincial budget. The research problem is stated: what is the public participation in operating the provincial budget and what is it's category of the Aronstein's participation ladder? The research aimed to: (1) description of the public participation in operating the provincial budget, and (2) analysis to classify the public participation of the Aronstein's participation ladder. According to the reasons of the goal, the qualitative method is used. The research result indicated that the decision making of the provincial budget is the formal actor's arena and area. It's expressed as political process, transactional media and bargaining among the formal actors. The public participation is in signing of participation, such as give the information and consultative advices.

Keywords: Public Participation, Decision Making, Provincial Budget

PENDAHULUAN

Penjajahan dalam kurun waktu berabad-abad lamanya telah membuat bangsa Indonesia harus lebih banyak belajar dan memperbaiki sistem tata kelola penyelenggaraan pemerintahan warisan pemerintah kolonial. Secara logik, pastilah pemerintah kolonial tersebut akan melindungi kepentingannya di wilayah

teritori kolonialnya dan karenanya dapat dipahami jika sistem, pola dan penataan serta penyelenggaraan institusi publik didominasi oleh 'hegemoni kekuasaan', anti demokrasi, reformasi, memarjinalisasikan hak-hak warga dan menutup rapat-rapat saluran aspirasi dan partisipasi publik. Terbukti bahwa pola dan sitem warisan kolonial ini, oleh rezim orde lama dan orde baru tetap

dipertahankan dimana tidak atau belum ada satu landasan legal formalpun yang mengatur pentingnya partisipasi publik. Alasan klise yang dijadikan kambing hitamnya adalah rakyat Indonesia belum siap berdemokrasi sehingga 'stabilitas dan kondusivitas perpolitikan nasional perlu dipertahankan dalam rangka mengamankan jalannya pembangunan ekonomi di Indonesia. Dengan kata lain, adanya ayat pembenaran untuk melakukan tindakan sengaja membunuh demokrasi (mengorbankan hak dan partisipasi rakyat) untuk alasan pembangunan nasional.

Seiring waktu perjalanan sejarah bangsa, reformasi telah menjadi pintu masuk yang menempatkan rakyat sebagai pilar utama pemerintahan daerah, terjadi perubahan paradigma dan aturan legal formal dari sentralisasi menjadi desentralisasi; perubahan pendekatan dari agresif mobilisasi (kursif dengan otoritas) warga menjadi pendekatan partisipatif yang lebih bersifat memberdayakan, yang antara lain bisa dilihat dari adanya UU Nomor 22/1999 yang sudah direvisi dengan lahirnya UU Nomor 32/2004. Ini menunjukkan adanya tekad kuat (political will) pemerintah untuk mewujudkan tata-kelola institusi publik yang lebih demokratis (democratic governance) dengan menggeser '*strutural efficiency model*' ke arah '*local democracy model*'. Pergeseran model ini telah mempertegas fungsi desentralisasi untuk mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal, adanya penyadaran tentang variasi kehendak politik (political variety) untuk menyalurkan suara dan pilihan (kepentingan) masyarakat lokal yang pastinya akan difasilitasi dengan mempertimbangkannya sebagai input perumusan kebijakan (APBD). Hal ini sesuai dengan substansi dan tuntutan dari kebijakan desentralisasi yang menghendaki penyelenggaraan pemerintahan daerah berbasis pada partisipasi masyarakat sebagai konsep penting karena masyarakat mempunyai tempat sebagai subyek utama dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam perspektif konsep atau telaah teoritik, partisipasi publik sangat memiliki arti penting dan menentukan arah dalam proses pengambilan keputusan APBD Provinsi atau barangkali paralel dengan pernyataan bahwa 'bukanlah kebijakan tanpa partisipasi masyarakat' seperti dapat ditelusuri dari tulisan Korten dalam Syahrir (1984) tentang '*people centered development*' (pembangunan yang terpusat pada manusia); Burn dkk (1994) yang menunjukkan pentingnya partisipasi sebagai strategi untuk menyalurkan aspirasi masyarakat (voice) dalam proses pemerintah daerah.

Sejalan dengan uraian diatas, Muluk (2007) melihat arti penting partisipasi publik dari sudut fungsi, yaitu:

1. Sebagai sarana swaeducasi kepada masyarakat mengenai berbagai persoalan publik. Dalam fungsi ini, partisipasi tidak akan mengancam

stabilitas politik dan seyogyanya berjalan di semua jenjang pemerintahan.

2. Sebagai sarana untuk menampilkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah, sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintahan.

Dengan mengacu pada pernyataan diatas, maka sesungguhnya partisipasi publik akan dapat meningkatkan kualitas isi keputusan yang dibuat dan ditetapkan pemerintah daerah yang berbasis kepentingan dan pengetahuan riil yang ada didalam lingkup masyarakat lokal. Partisipasi juga bermanfaat sebagai instrumen pendorong terbangunnya komitmen masyarakat untuk memberikan dukungan moral, turut membantu dan bahkan juga turut bertanggungjawab terhadap keputusan APBD. Atas dasar demikian, maka seperti pernyataan Antoft dan Novack (1998) bahwa partisipasi publik itu tidak dapat dipandang pemerintah sebagai hanya sebuah kesempatan tetapi merupakan hak-hak dasar warga. Partisipasi publik juga harus dipandang sebagai layanan dasar dan bagian integral dari local governance.

Kendatipun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa semasa desentralisasi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah segera mencapai tujuannya dan masih terkendala oleh kompleksitas persoalan yang dihadapi. Kompleksitas persoalan ini terajut oleh adanya dominasi elit lokal, lemahnya kemauan politik pemerintah untuk menjamin partisipasi, belum kuatnya organisasi kemasyarakatan lokal, dan rendahnya kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi.

Dari uraian diatas dan mengingat bahwa rakyat adalah pemilik APBD dan Pemerintah Provinsi Lampung, maka tentu menjadi penting untuk mengetahui tingkat partisipasi publik dalam pengambilan keputusan APBD Provinsi Lampung melalui riset. Adapun rumusan masalah penelitian ini adalah: Apakah ada partisipasi publik dalam pengambilan keputusan APBD Provinsi Lampung dan pada tingkat apa partisipasi publik itu dilakukan berdasarkan tangga Arnstein?

Sementara dari sisi tujuan, penelitian ini diarahkan pada: (1) pernyataan yang menggambarkan tentang ada atau tidaknya partisipasi publik dalam perumusan keputusan APBD Provinsi Lampung; dan (2) pengkajian dengan penentuan derajat (kategorisasi) partisipasi publik dalam perumusan keputusan APBD Provinsi Lampung berdasarkan tangga partisipasi Arnstein.

METODE PENELITIAN

Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan, penelitian ini menggunakan metode kualitatif untuk mendeskripsikan dan memahami esensi tingkatan partisipasi yang dilakukan warga melalui kelompok

(group) dalam pengambilan keputusan APBD Provinsi Lampung. Adapun yang menjadi informan penelitian ini didasarkan pada pertimbangan kompetensi masing-masing yang diklasifikasikan menjadi 2 (dua) kelompok. Kelompok pertama meliputi: (1) aktor formal dari unsur eksekutif terdiri dari: (a) Gubernur dan Wakil Gubernur, (b) Sekretaris Daerah, dan (c) SKPD-SKPD; dan dari unsur legislatif (DPRD) terdiri dari: (a) Ketua DPRD, (b) Wakil Ketua DPRD dan 9 orang anggota DPRD. Kelompok kedua adalah ditujukan untuk menggali partisipasi kolektif warga yang terdiri dari 7 organisasi kemasyarakatan (LSM dan kelompok-kelompok sosial kemasyarakatan akar rumput). Data dan informasi diperoleh melalui: 1) Observasi, 2) Wawancara dan 3) penelusuran dokumen. Sedangkan instrumen utama penelitian ini adalah peneliti. Teknik analisis menggunakan analisis interaktif dari Miles dan Huberman (1992). Analisis data dilakukan secara bersamaan dengan aktivitas pengumpulan data. Analisis kualitatif ini didasarkan pada reduksi data dan penyajian data menjadi pola, kategori atau tema tertentu dengan narasi verbal.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Partisipasi Publik dalam Pengambilan Keputusan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Lampung dalam Konteks Administrasi Publik

Sebagai nilai dasar demokrasi, tentunya partisipasi publik menjadi perhatian dan tempat utama dalam administrasi publik yang tertuang dalam ide yang mencakup 2 (dua) domain, yaitu: (1) manajemen partisipatif dan (2) partisipasi publik dalam administrasi publik (Muluk, 2004: 29). Jika ditelusuri lebih jauh lagi, domain manajemen partisipatif tertuang didalam karya Osborne dan Gaebler (1992) tentang 'reinventing governance' yang didalamnya paling tidak memuat 2 (dua) prinsip yang bersinggungan dengan partisipasi publik. Pertama, prinsip 'community owned government: empowering rather than serving' yang menunjukkan betapa pentingnya partisipasi publik didalam administrasi publik. Kedua, prinsip 'decentralized government: from hierarchy to participation and teamwork' yang menunjukkan pentingnya manajemen partisipatif yaitu partisipasi

karyawan (aparatur publik) dalam penyelenggaraan administrasi publik. Namun dalam konteks penelitian ini, lebih difokuskan pada prinsip pertama, yaitu partisipasi publik (warga) dalam administrasi publik, bukan dimaknai sebagai partisipasi aparatur publiknya sebagai sesuatu konten dari manajemen partisipatif.

Dalam konteks pada umumnya, partisipasi publik dimaknai sebagai keikutsertaan masyarakat dalam semua proses dan tahapan pembuatan keputusan, baik yang bersifat manipulatif ataupun yang bersifat spontan. Partisipasi manipulatif mengandung pengertian bahwa partisipan tidak merasa dipaksa untuk melakukan sesuatu, namun sesungguhnya partisipan diarahkan untuk berperan serta oleh kekuatan di luar kendalinya. Oleh karena itu, partisipasi bentuk ini disebut dengan 'teleguided participation' (Rahmena, 1992: 116). Sedangkan partisipasi spontan oleh Midgley (1986: 27) dimaknai sebagai "a voluntary and autonomous action on the part of the people to organize and deal with their problems unaided by government or other external agent". Kutipan ini memberikan pengertian tentang tindakan sukarela dan mandiri sebagian orang untuk mengorganisir dan memecahkan persoalan mereka tanpa diintervensi oleh pemerintah atau agen eksternal yang ada di sekeliling mereka. Pada konteks yang lebih khusus, Briant dan White memaknai partisipasi sebagai partisipasi masyarakat atau penerima manfaat dalam pembuatan rancangan dan pelaksanaan proyek. Pernyataan Briant dan White ini memberikan sinyal bahwa partisipasi tentang perlunya keterbukaan terhadap persepsi dan perasaan warga, perhatian yang lebih fokus pada perbedaan dan perubahan yang akan dihasilkan dan perimbas pada peningkatan kualitas kehidupan warga, serta kesadaran mengenai kontribusi yang dapat diberikan warga untuk menjamin jalannya penyelenggaraan tata-kelola institusi publik sesuai sasaran 'governance paradigm'.

Pada konteks empiris tentang partisipasi publik dalam pembuatan keputusan APBD Provinsi Lampung dapat dijelaskan dengan menjelajahi 3 (tiga) hal utama, yaitu: (1) ketersediaan landasan legal formal partisipasi publik; (2) jaringan dan saluran serta wujud keterlibatan (partisipasi) publik, dan (3) proporsi (persentase) alokasi pembiayaan antara keperluan publik (pembangunan) dengan

Tabel 1. Gambaran tentang ketersediaan perangkat landasan legal formal partisipasi publik dan perbandingan besaran anggaran belanja publik dengan belanja rutin dalam konten APBD Provinsi Lampung

No.	Tahun	APBD Provinsi Lampung		
		Ketersediaan Perangkat Landasan Legal Formal Partisipasi Publik (ada/tidak ada)	Belanja Publik (Pembangunan) (%)	Belanja Rutin (Pegawai/Organisasi) (%)
1	2009	Tidak ada	38	62
2	2010	Tidak ada	46	54
3	2011	Tidak ada	57	43

Sumber: Hasil olah dokumen APBD dan wawancara

kepentingan pembiayaan rutinitas keorganisasian (pemerintah provinsi) sebagai cermin isi (konten) APBD Provinsi Lampung yang berpihak atau tidak kepada kepentingan publik.

Gambaran yang menunjukkan tentang kuatnya komitmen (political will) Pemerintah Provinsi Lampung dalam memaknai urgensi dan pentingnya partisipasi publik akan terlihat dari ketersediaan perangkat aturan sebagai landasan formal yang disiapkan untuk melindungi partisipasi publik tersebut. Terlebih lagi apabila pemerintah ingin benar-benar menempatkan partisipasi publik bukan lagi sekedar kerelaan dan kebaikan hati pemerintah membuka akses partisipasi warga, tetapi sebagai layanan dasar yang melekat pada diri warga tersebut. Karena dengan adanya perangkat aturan partisipasi publik, bukan saja sekedar pemberian ruang bagi terciptanya akses partisipasi publik, tetapi juga dilengkapi dengan konsekuensi yang mengikat kedua belah pihak (pemerintah dan warga).

Namun sayang, berdasarkan pengkajian dokumen tiga tahun terakhir (2009, 2010 dan 2011) pembuatan keputusan APBD Provinsi Lampung bahkan berlanjut hingga tahun 2013 sekarang ini, belum ada payung legal formal baik berupa Peraturan Daerah atau Peraturan Gubernur yang secara eksplisit mengatur partisipasi publik dalam pembuatan keputusan APBD. Wawancara terhadap para elit pemerintah daerah dan legislatif (DPRD) juga menunjukkan anggapan tentang belum terlalu pentingnya ketersediaan landasan legal formal yang mengatur partisipasi publik. Lebih lanjut, pandangan mereka menyatakan bahwa partisipasi publik itu sudah melekat dengan adanya UU Nomor 32/2004. Disamping itu, partisipasi masih sebatas dimaknai sebagai kegiatan pemerintah untuk membuka peluang dan akses masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan APBD melalui mekanisme penjangkaran aspirasi masyarakat (jaring asmara). Oleh karenanya, pada sisi ini jelas mengindikasikan bahwa aktor formal (Pemerintah dan DPRD) Provinsi Lampung belum secara serius menghendaki keterlibatan aktif (partisipasi) publik, bahkan perilaku keseharian para elit formal ini alergi, menutup rapat-rapat pintu dan peluang atau terkesan memarginalkan partisipasi publik.

APBD Provinsi Lampung lebih menunjukkan mobilisasi dan distribusi anggaran untuk mewujudkan tujuan ganda, yaitu: (1) lebih mengesankan pada aspek perealisasi kepentingan internal SKPD, dan (2) kepentingan mobilisasi kepentingan dan intrik politik dari top leader eksekutif dan legislatif daerah.

Wacana partisipasi para elit (aktor) formal baru sebatas jargon simbolis yang diwujudkan dengan jaring asmara melalui mekanisme *hearing* (dengar pendapat) dan diskusi dengan para akademisi atau dengan beberapa LSM sebagai pelengkap dan justifikasi bahwa pembuatan keputusan APBD sudah melibatkan warga tanpa disertai oleh konsekuensi

yang mengikat kedua belah pihak dan perubahan konten APBD yang lebih mencerminkan kepentingan warga.

Hasil investigasi lapang menemukan bahwa kekuatan masyarakat sipil merupakan kelompok yang termasuk 'agenda setters', yaitu: LSM yang aktif menyuarakan hak-hak warga dan mengkritisi APBD, aktivis kampus (mahasiswa), pers, organisasi masa, kelompok kepentingan, tokoh adat dan organisasi akar rumput lainnya. Kelompok (group) masyarakat sipil ini setiap tahun pembahasan APBD selalu diundang untuk menghadiri musrenbang provinsi, tetapi kehadiran mereka hanya pada pembukaan musrenbang provinsi saja dan tidak terlibat dalam pembahasan masing-masing rencana (program) sebagai tahapan penting dalam mekanisme dan proses pembahasan APBD Provinsi Lampung. Hal lain yang berhasil dijumpai adalah aktivitas kekuatan masyarakat sipil diluar arena musrenbang provinsi dalam rangka mempengaruhi proses pembuatan keputusan APBD Provinsi Lampung juga belum dilakukan.

Uraian diatas mencerminkan bahwa tingkat partisipasi publik dalam pembuatan keputusan APBD Provinsi Lampung masih sangat rendah. Artinya jaringan dan akses partisipasi publik belum terbangun baik untuk mewujudkan *participatory budgeting* maupun dalam makna *participatory governance*. Identifikasi faktor penyebabnya adalah: (1) belum ada payung legal formal yang mengatur partisipasi publik pada level pemerintah daerah sebagai landasan tata-kelola dan penyelenggaraan pemerintahan (governance); (2) pemaknaan partisipasi publik masih sebatas formalitas-simbolis yang hanya dijadikan justifikasi dukungan publik; (3) lemahnya posisi tawar organisasi dan lembaga kemasyarakatan yang hanyut terbawah arus permainan politik transaksional para elit (aktor) formal dengan alasan karena keterbatasan finansial untuk jalannya organisasi dan sudah tentu perlu mendapatkan dukungan pembiayaan pemerintah melalui mekanisme APBD; dan (4) terjadinya konflik kepentingan baik diantara para elit formal maupun sesama organisasi kemasyarakatan.

Jika uraian diatas ditautkan dengan kilas balik sejarah perkembangan partisipasi jelas menampakan sesuatu hal keparalelan. Selama ini partisipasi hanya dimaknai dalam arti politik sempit, yaitu praktek-praktek pemberian suara, keanggotaan dalam partai, kegiatan dalam kumpulan sukarela, gerakan protes dan kegiatan lain sejenis. Padahal dalam makna politis, partisipasi jauh memiliki arti dan makna strategis dari kegiatan praktek-praktek yang berskala kecil dengan lingkup yang sangat terbatas. Partisipasi politis dalam makna sesungguhnya dapat diklasifikasikan kedalam 2 (dua) ranah strategis. Pertama, partisipasi horizontal yang melibatkan masyarakat secara kolektif untuk mempengaruhi keputusan kebijakan. Kedua, partisipasi pada arena vertikal yang terjadi ketika anggota masyarakat

mengembangkan hubungan dan interaksi tertentu dengan kelompok elit dan pejabat yang memberikan manfaat kepada kedua belah pihak.

Selain partisipasi dalam perencanaan, implementasi dan penerima manfaat seperti yang dijelaskan Briant dan White, maka Griesgraber dan Gunter (1996) memberikan penambahan aspek partisipasi dalam evaluasi keputusan kebijakan dengan mengartikulasikan partisipasi sebagai mekanisme yang membutuhkan keikut-sertaan masyarakat dalam suatu program, mulai dari tahap identifikasi sampai pada tahap implementasi dan evaluasi.

Dengan demikian, pengertian partisipasi oleh Midgley (1986: 23-24) dapat diklasifikasikan menjadi 2 pokok utama. Pertama, partisipasi populer yang berkenaan dengan isu yang lebih luas tentang pembangunan sosial dan penciptaan peluang keterlibatan rakyat dalam kehidupan politik, ekonomi dan sosial dari suatu bangsa. Kedua, partisipasi masyarakat yang berkonotasi 'the direct involvement of ordinary people in local affairs' berupa keterlibatan langsung tingkatan masyarakat tertentu dalam urusan-urusan pada level daerah/lokal. Lebih lanjut Midgley (1986: 24) memperjelas pengertian partisipasi masyarakat sebagai: "the creation of opportunities to enable all members of a community and the larger to actively contribute to and influence the development process and to share equitably in the fruits of development". Kutipan ini memberikan penekanan tentang perlunya upaya penciptaan peluang yang memungkinkan semua anggota masyarakat untuk berkontribusi secara aktif dalam proses pembangunan dan mempengaruhinya serta menikmati manfaat pembangunan tersebut secara merata.

Dengan mempertimbangkan beberapa uraian tersebut berarti partisipasi masyarakat merupakan peran serta secara aktif dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan penerimaan manfaat dari keputusan kebijakan dengan mempertimbangkan otonomi dan kemandirian masyarakat. Partisipasi berhimpit dengan makna 'involvement' dan 'empowerment'. Partisipasi itu terentang dari pembuatan kebijakan, implementasi dan hingga pada kendali warga terhadap keputusan kebijakan. Dan oleh karenanya, demokrasi administrasi publik merupakan syarat tumbuh dan berkembangnya partisipasi publik tersebut. Kini partisipasi tidak lagi dipandang sebagai sebuah kesempatan yang diberikan oleh pemerintah karena kemurahan hatinya, tetapi lebih kepada pemahaman bahwa partisipasi merupakan layanan dasar dan bagian integral dari pemerintah daerah (local government) seperti yang tertuang dalam 'citizen-centred government' yang menyatakan bahwa partisipasi

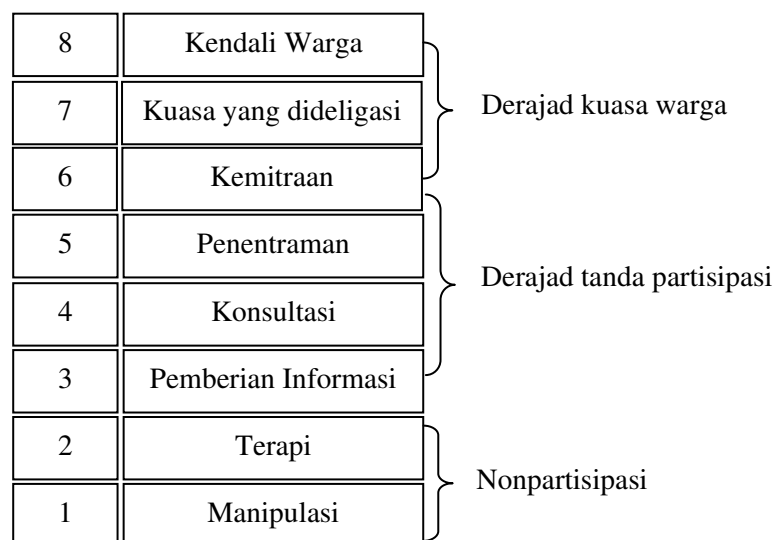
publik merupakan instrumen bagi 'good governance'.

Berkaitan dengan partisipasi publik, Graham dan Philips (1998:225) mempublikasikan hasil studi tentang karakteristik partisipasi publik pada tataran 'local government', yang meliputi: (1) keterlibatan warga dalam keseluruhan proses pemilihan kota; (2) pada tingkat minimum, partisipasi publik melibatkan interaksi dan komunikasi dua arah yang diikuti dengan potensi untuk mempengaruhi keputusan kebijakan dan outcome-nya; partisipasi melibatkan individu dan kelompok, baik yang bersifat ad hoc maupun yang bersifat stakeholders permanen. Jadi partisipasi publik dalam pemerintah daerah dapat dipahami sebagai keterlibatan langsung masyarakat secara sukarela dan mandiri dalam pembuatan keputusan, implementasi, evaluasi dan dampak keputusan berupa manfaat bagi kehidupan masyarakat sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah.

Arnstein (1971:70) memperkenalkan ladder of participation (tangga partisipasi) dengan mengkategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Menurut konsep ini terdapat 3 (tiga) derajat partisipasi yang kemudian dirinci lagi kedalam 8 (delapan) anak tangga partisipasi.

Derajat pertama merupakan derajat yang terendah dan disebut dengan nonpartisipan. Aktivitas partisipasi yang terjadi di daerah ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan yang sebenarnya tidak untuk mendukung rakyat berpartisipasi dalam pembuatan dan implementasi keputusan, tetapi lebih sekedar tujuan penguasa untuk mendidik dan menyenangkan partisipan. Derajat ini melingkupi anak tangga manipulasi dan terapi.

Derajat kedua adalah derajat yang menunjukkan adanya tanda partisipasi (tokenism) dimana keterlibatan warga sudah lebih tinggi dari derajat pertama. Derajat kedua ini melingkupi anak tangga pemberian informasi, konsultasi dan penentruman (placation). Sudah terjadi aktivitas dialog dengan publik yang berarti warga memiliki hak untuk didengar pendapatnya meskipun tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Pemberian informasi menandakan adanya komunikasi satu arah dari pihak pengendali otoritas (penguasa) kepada publik melalui penyebaran pamflet, pengumuman dan laporan tahunan. Konsultasi menunjukkan dialog dua arah melalui survey sikap, temu warga, dan dengar pendapat publik. Sementara penentruman melibatkan aktivitas yang lebih dalam dengan mengajak masyarakat terlibat dalam komite pembuatan kebijakan meskipun penguasa tetap sebagai pemegang kendali utama pembuat dan penentu kebijakan.



Sumber: Arnstein (1971)

Gambar 1. Derajat dan Tangga Partisipasi Aronstein.

Derajat ketiga adalah kendali warga yang memberikan peluang keterlibatan lebih kuat dalam pembuatan kebijakan. Warga ambil bagian secara langsung baik dalam pengambilan keputusan maupun pelayanan publik. Derajat ini mencerminkan adanya redistribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Terdapat 3 (tiga) anak tangga dalam derajat ini, yaitu: kemitraan, kuasa yang didelegasi dan kendali warga.

Dengan merujuk pada penjelasan Arnstein tentang derajat dan anak tangga partisipasi diatas, maka dalam praktek penyelenggaraan pemerintah daerah, khususnya tentang partisipasi publik dalam pembuatan keputusan APBD Provinsi Lampung lebih banyak diwarnai oleh karakteristik yang melekat pada derajat kedua, yaitu derajat tanda partisipasi, yaitu anak tangga pemberian informasi dan konsultasi seperti yang tergambar dalam uraian hasil penelitian sebelumnya.

SIMPULAN

Pengambilan keputusan APBD Provinsi Lampung masih lebih dimaknai sebagai proses politik dan sebagai media transaksi maupun bargaining para elit sebagai aktor yang terlibat. Hal-hal yang bersifat prosedural menjadi lebih penting dan utama, sementara aspek substansial yang merujuk pada persoalan isi sebagai pengejawantahan kepentingan publik belum menjadi prioritas. Bila dikaitkan dengan derajat dan tangga partisipasi Arnstein, partisipasi publik dalam pengambilan keputusan APBD Provinsi Lampung berada pada derajat tanda partisipasi yang didominasi anak tangga pemberian informasi dan konsultasi (derajat ke 2 pada anak tangga ke 3 dan ke 4).

Sehubungan dengan hal diatas, maka dari sisi isi kebijakan lebih mencerminkan produk kepentingan aktor yang terlibat didalamnya, ketimbang mencerminkan kepentingan dan

kebutuhan publik yang sesungguhnya. Aktor kebijakan sangat mendominasi dalam semua tahapan, baik pada saat permusn hingga sampai pada tahapan penetapan APBD Provinsi Lampung. Terjadi pengabaian aspirasi, kritik dan isu-isu prioritas yang dimunculkan oleh kekuatan masyarakat serta terjadinya marginalisasi akses kekuatan masyarakat dalam proses dan tahapan penggodogan APBD Provinsi Lampung. Akibatnya tindakan dan perilaku aktor kebijakan tidak dapat dikontrol (diawasi) dan tidak banyak mempertimbangkan aspirasi publik sehingga substansi APBD menjadi bias. Dan pola-pola seperti inilah yang sering dipersonifikasikan sebagai fable atau animal politic (politik dagang sapi), belum mengakar pada konteks dan tujuan demokrasi politik yang lebih mengedepankan terjadinya demokratisasi manajemen institusi publik sehingga terjadi kesetaraan antara '*state*' dan '*public*' dalam melakukan interaksi.

Atas dasar simpulan yang telah diuraikan diatas, maka saran yang dapat diusulkan untuk meningkatkan kualitas isi kebijakan publik perlu terus ditumbuh-kembangkannya partisipasi publik yang lebih konkrit dan lebih menguat dalam domain yang lebih luas. Untuk itu diperlukan komitmen kuat dari Pemerintah provinsi Lampung melalui: (1) perubahan mind set dari aktor formal kebijakan yang menempatkan partisipasi publik sebagai layanan dasar, bukan hanya sekedar terbukanya peluang dan akses berpartisipasi warga; (2) penyediaan perangkat legal formal sebagai payung yang mengatur partisipasi publik; dan (3) pembinaan organisasi kemasyarakatan dan dukungan finansial yang dianggarkan melalui APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Antoft, K dan Novack, J. 1998. *Grassroots Democracy: Local Government in the Maritimes*. Nova Scotia: Henson College and Dalhousie University.
- Arnstein, S.R. 1971. Eight rungs on the ladder of citizen participation in Edgard S. Cahn and Barry A. Passet. *Citizen Participation: Effecting Community Change*. New York: Praeger Publisher.
- Bryant, C and White, L.G. 1987. *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*. Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta: LP3ES.
- Cresswell, J.W. 2002. *Desain Penelitian: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*. Terjemahan Nur Khabibah. Jakarta: KIK Press.
- Dwijowijoto, R.N. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Faisal, S. 1986. *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasinya*. Malang: Y3A IKIP Malang.
- Friedmann, J. 1992. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Massachusetts: Blackwell Publisher.
- Graham, K.A and Philips, S.D. 1998. *Making Public Participation More Effective*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada.
- Griesgraber, J.M and Gunter, B.G. 1996. *Development: New paradigms and principles for the twenty-first century*. East Haven: Pluto Press.
- Jones, C. O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Terjemahan Ricky Istamto. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Korten, D.C. 1988. *Pembangunan yang Berpusat pada Rakyat: Menuju Suatu Kerangka Kerja dalam David C. Korten dan Sjahrir Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Terjemahan A. Setiawan Abadi. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mardikanto, T. 2010. *Konsep-Konsep Pemberdayaan Masyarakat*. Solo: Fakultas Pertanian UNS.
- _____. 2010. *Model-Model Pemberdayaan Masyarakat*. Solo: Fakultas Pertanian UNS.
- Midgley, J. 1986. *Introduction: Social Development, the State and Participation*. New York: Methuen.
- Miles, M. dan Huberman, A.M. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan Tjetjep Rohandi Rohidi. Jakarta: UI Press.
- Muluk, M.R.K. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintah Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Lembaga Penerbitan & Dokumentasi FIA Unibraw dan Bayu Media Publishing.
- Osborne, D and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. New York: A William Patrick Book.
- Rahmena, M. 1992. *The Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power*. New Jersey: Zed Books.