

Membuka Ruang Publik: Gerakan Demokratisasi Lokal Melalui Forum Warga dan Peran Strategis Perempuan

Juni Thamrin

Pendahuluan

Dalam konteks transformasi politik dan budaya yang sekarang sedang terjadi di Indonesia, dimana perubahan dari kondisi otoritarian menuju pada tatanan masyarakat yang lebih demokratis, menyisahkan pertanyaan besar yakni apakah akhir dari transformasi ini akan memberikan perubahan yang signifikan bagi kesejahteraan warga? Penelitian O'Donnel dan Schmitter (1986) serta Sorensen (1993) memberikan sinyal bahwa apabila infrastruktur dan pondasi yang dapat menyangga bangunan demokratisasi tidak didirikan terlebih dahulu pada masa transisi, maka tidak ada jaminan akan terwujudnya tatanan masyarakat yang demokratis. Salah satu upaya untuk mendirikan pilar demokratis pada masa transisi politik adalah membuka ruang partisipasi publik dan mendorongnya menjadi kelembagaan yang berfungsi secara optimal.

Upaya membuka ruang partisipasi politik warga terutama di daerah, secara langsung maupun tidak berkait dengan reformasi tata pemerintahan (*governance*) yang makin didesentralisasikan. Dalam pengertian luas, tata pemerintahan adalah hubungan timbal balik antara warga dengan negaranya yang diwakili oleh pemerintah di berbagai tingkatan. Fokus utama tingkat pemerintahan adalah di tingkat kabupaten dan kota. Dalam dinamika hubungan timbal balik tersebut aspek yang paling dominan adalah bagaimana kekuasaan (*power*), di Indonesia sering disebut sebagai kewenangan- digunakan dan dipakai untuk menguasai keputusan-keputusan penting yang menyangkut alokasi sumber-sumberdaya. Keputusan tersebut sangat beragam tetapi pada intinya adalah memberikan alokasi sumberdaya negara pada sekelompok orang untuk menggunakan dan memanfaatkannya. Setidaknya ada perspektif untuk melihat dan menginterpretasikan partisipasi dalam pengertian ruang publik. *Pertama*, adalah perspektif administrasi dan instrumental. Perspektif ini lebih menekankan pada upaya mekanisme pembuatan keputusan publik dilakukan dengan cara melibatkan sebanyak mungkin stakeholders kota ataupun wilayah dengan tujuan utama agar keputusan



yang dihasilkan dapat efektif dan responsive terhadap kebutuhan publik. Kelompok ini banyak *Kedua*, perspektif yang lebih menekankan relasi kekuasaan antara pihak warga (pemilik legitimasi) dan pihak pemerintah (penerima mandat), apakah terdapat keseimbangan dan proses pembelajaran dan pengutan bagi warga, untuk dapat menghasilkan keputusan publik yang tepat dan bijak. Perspektif yang terakhir ini dapat membantu kita melihat relasi partisipasi dengan konsep demokratisasi serta memberikan bobot terhadap dimensi politik (lihat Fung and Wright, 1999).

Persoalan utama yang dihadapi Indonesia dalam fase transisi menuju demokrasi ini diantaranya adalah: (1) lambatnya pertumbuhan ekonomi; (2) inefisiensi pemerintahan dan layanan publik; (3) ketidakadilan alokasi sumberdaya; (4) ancaman disintegrasi nasional, dan (5) kemiskinan, kebodohan dan ketidakadilan sosial¹. Beberapa ahli memandang kondisi yang demikian, sebagai akibat dari defisit demokrasi dari sistem politik kita, sekalipun sudah terjadi beberapa pergantian penguasa sejak jatuhnya kekuasaan otoriter Suharto. Mereka memandang agak pesimis arah transformasi sosial, terutama dalam sistem politiknya di Indonesia bahkan diantara mereka menyatakan bahwa demokrasi di dalam sistem politik di Indonesia saat ini telah dikuasai oleh 'kaum penjajah' (Hadiz, 2003a; Hadiz, 2003b; Hadiz dan Robinson, 2003; Tornquist, *et. all*, 2004). Lebih jauh bahkan Vedy Hadiz (2003) mengkhawatirkan terjadinya "balkanisasi" di Indonesia. Dimana perpecahan etnis berkombinasi dengan kerusakan sosial akibat ketidakpuasan daerah terhadap system politik ekonomi yang dijalankan secara sentralistik dan dipenuhi dengan praktek-praktek korupsi.

Kelompok ahli tersebut menyatakan bahwa pasca-Suharto, elit-elit politik Indonesia masih di dominasi oleh para politikus-birokrasi yang menguasai sumber-sumber perekonomian vital negara dan mempunyai hubungan dekat dengan para investor kotor. Mereka hanya berganti baju dan kembali memasuki dan mengendalikan pengambilan keputusan publik untuk kepentingan kelompok, klan dan status quo. Sementara gerakan pro-demokrasi dan warga sipil tidak dapat memberikan sumbangan perubahan politik yang signifikan karena mereka masih terfragmentasi, kurang mampu berorganisasi secara baik dan masih mempunyai jarak sosial dengan kelompok-kelompok miskin yang menjadi mitra kerja mereka (Sukma, 2003; Tornquist, *et.all*, 2004).

¹ Bandingkan dengan Jurnal Analisis Sosial AKATIGA, Vol 9 No. 3 Desember 2004.



Penulis sendiri agak kurang sependapat dengan pandangan para ahli di atas, karena sebenarnya yang terjadi saat ini adalah transisi ke arah demokratisasi dengan laju yang agak terbatas karena tarik menarik dengan kekuatan status quo, sebagaimana lazimnya sebuah negara yang baru lepas dari cengkraman pemerintahan otoriter. Pada tingkat makro, elit-elit politik lama memang masih berusaha mendominasi pusat-pusat kekuasaan, dengan berupaya melakukan kooptasi dan memakai jargon-jargon baru demokrasi untuk mengelabui publik atas tindakan mereka yang tidak demokrat dan korup. Disisi lain, geliat gerakan pro-demokrasi makin menunjukkan keragaman yang berarti. Misalnya makin bertumbuhnya forum-forum warga yang menginisiasikan berbagai upaya untuk mencari solusi atas peningkatan pelayanan publik yang lebih baik sekaligus pengawasan terhadap efisiensi pelayanannya sudah semakin meluas. Beberapa inovasi dan praktek penyelenggaraan pemerintahan lokal yang baik yang antara lain berupa dilaksanakannya perencanaan pembangunan kota secara partisipatif, pengawasan keuangan daerah oleh kelompok independen serta berbagai bentuk keterlibatan warga dalam pembangunan di daerah semakin semarak. Di tingkat desa Badan Perwakilan Desa dan jaringan nasionalnya, mulai berupaya membuka dialog kebijakan atas alokasi sumberdaya pembangunan desa. Di Indramayu misalnya, asosiasi kepala desa (AKSI, asosiasi kuwu se Indramayu) dan assosiasi BPD telah melakukan berbagai upaya yang menekan Bupati untuk dapat memberikan *sharing* hasil migas yang mereka dapatkan dari pemerintah pusat, untuk didistribusikan lebih besar di desa-desa di Indramayu. Sejalan dengan itu proses tersebut, inovasi pemerintahan dalam pembuatan KTP berasuransi terutama untuk kelompok miskin sudah dijalankan atas inisiatif yang partisipatif.

Di Tingkat nasional, kebebasan berorganisasi yang ditandai dengan tumbuhnya ribuan serikat buruh dimana pada tahun 2002 saja ada sekitar 62 serikat buruh nasional yang terdaftar di Departemen Tenaga Kerja², bangkitnya ratusan organisasi-organisasi petani independen, muncul kembali organisasi nelayan di seluruh Indonesia, terbukanya kebebasan pers yang belum pernah ada di masa Suharto serta pembentukan lembaga negara yang mendorong pengakuan terhadap Hak Azazi Manusia, seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan dan Komnas Anak, mulai menunjukkan bahwa tanda-tanda ke arah bangunan demokrasi di Indonesia makin terlihat. Dalam sistem politik, telah terjadi perubahan yang sangat fundamental melalui pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, yang nantinya akan diikuti dengan pemilihan serupa untuk kepala daerah dan bupati. Bahkan suara-suara

² Lihat Rosser *et. all*, 2004. Indonesia: The Politics of Inclusions, IDS working paper No. 229, Sussex University, UK.



yang menginginkan pemilihan anggota legislatif dengan sistem distrik, sudah semakin kuat. Karena dirasakan dengan sistem proporsional, para wakil rakyat tidak harus bertanggungjawab pada konstituennya, tetapi cukup loyal pada partai mereka saja.

Hans Antlov (2003) mengemukakan bahwa dalam tataran mikro cukup banyak praktek demokratisasi local yang menarik yang dijalankan dan dikembangkan oleh berbagai kelompok masyarakat sipil. Praktek dan bentuk-bentuk demokratisasi warga tersebut makin memberikan 'ruang dan saluran' bagi kelompok miskin dan marginal untuk mengekspresikan kepentingannya mereka terutama dalam proses pengambilan keputusan publik di tingkat local. Desentralisasi dan otonomi daerah memberikan ruang gerak yang signifikan atas munculnya berbagai inisiatif lokal dan gerakan kelompok miskin serta marginal memasuki arena pengambilan keputusan publik

Situasi seperti ini pernah pula di alami oleh negara Philippines setelah 22 tahun di bawah rezim otoriter Marcos maupun negara Brazil yang mengalami masa depresi di bawah tekanan rezim militer. Hanya saja konteks dan tanda-tanda vital antara ketiganya berbeda. Di Philippines gerakan warga sipil yang didorong oleh aliansi gereja dan kelompok democrat-sosialis cukup berakar. Sehingga pada akhir kejatuhan Marcos peranan people power terlihat lebih dominan. Di Brazil, sekalipun junta militer yang otoriter berkuasa, mereka masih membiarkan gerakan buruh-buruh industri (terutama industri otomotif) mengkonsolidasikan diri. Sampai akhirnya partai buruh di Brazil, *Partido dos Trabalhadores* atau sering di sebut PT, dapat memenangkan pemilu sebagai presiden dan beberapa posisi gubernur serta walikota di sana. Perubahan politik dan struktur sosial kemudian dijalankan melalui diberlakukannya mekanisme transparansi anggaran dan *participatory budgeting*.

Di Indonesia, sepanjang 32 tahun kekuasaan Suharto, hal yang paling dasar bagi tumbuhnya gerakan demokrasi telah di kebiri. Warga sipil pada dasarnya dilarang berorganisasi yang berbeda dengan keinginan dan kepentingan kekuasaan pemerintah pada saat itu. Ditambah pula dengan terjadinya krisis finansial yang berkepanjangan maka proses 'pemulihan' kehidupan sosial ekonomi politik warga sipil setelah mengalami "depresi" demokrasi menjadi lebih lama dibandingkan dengan negara-negara pembanding di atas. Dengan mengingat pula jumlah penduduk Indonesia yang sangat besar (nomor 4 di dunia) yang sebagian besar masih mempunyai pendidikan rendah dan masih banyak yang hidup miskin serta wilayah negara yang cukup luas, maka kombinasi keseluruhan aspek-aspek tersebut membuat saat ini,



Indonesia seolah-olah tidak ada perubahan dalam sistem politik dan kehidupan demokratisasinya.

Membuka Ruang Partisipasi Publik: Mendorong Peran Strategis Politik Perempuan

Kelompok feminis menekankan aspek representasi, kelembagaan, penyaluran suara dan inspirasi perempuan dalam institusi publik dan proses-proses pengambilan keputusan publik yang lebih memperhatikan kepentingan spesifik perempuan di daerah tersebut. Karena walau bagaimanapun konstruksi sosial yang ada saat ini masih belum memberikan kesempatan dan kualitas yang sama bagi laki-laki dan perempuan. Isyu lain yang menyangkut aspek gender adalah pembagian peran, kesempatan dan akses dalam organisasi warga mereka sendiri. Sekalipun mereka bersama-sama merupakan kelompok marginal, peran, akses dan kontrol mereka ternyata tetap berbeda terhadap sumberdaya eksternal yang sama-sama mereka perjuangkan. Karena pada dasarnya partisipasi adalah arena untuk melatih ekspresi kepentingan dan pilihan dalam hubungan internal organisasi ataupun gerakan warga maupun relasi mereka terhadap aktor-aktor eksternal seperti pemerintah dan pihak swasta.

Saat ini trend umum menunjukkan bahwa keterlibatan warga sipil dalam governance telah diterima sebagai 'aksioma' dalam kebijakan kerjasama pembangunan internasional. Lembaga-lembaga internasional telah mensyaratkan bahwa proses pembangunan yang dananya berasal dari kerjasama pembangunan internasional, ataupun memiliki implikasi hubungan internasional, maka harus dijalankan dengan pendekatan partisipatif dan peka gender. Secara internasional kehadiran warga masyarakat sebagai stakeholder harus setara dengan aktor-aktor lainnya dalam perencanaan program pembangunannya. Termasuk di dalamnya adalah kesetaraan gender, dalam hal ini termasuk representasi perempuan dalam lembaga ataupun perwakilan serta agenda khusus perempuan harus disetarakan dengan agenda pembangunan lainnya. Pandangan tersebut berakar pada asumsi bahwa partisipasi dapat mendorong terbangunnya kesertaan warganegara, dimana keputusan-keputusan yang tepat dan hasil akhirnya dapat membangun pemerintahan yang baik pula (Cornwall, 2004; Mansbridge, 1999).

Dalam tataran praktis, keterlibatan warga terutama perempuan dalam governance ternyata meningkatkan rasa percaya diri dan memperkuat posisi mereka dalam rumah tangganya. Keterlibatan langsung mereka dalam proses pengambilan keputusan publik mempengaruhi



kualitas kehidupan mereka. Keterlibatan tersebut juga mendorong perempuan secara individu menemukan jati diri, misalnya seperti yang terjadi pada kelompok usaha kecil perempuan di Solo. Mereka saat ini lebih nyaman menggunakan namanya sendiri dibandingkan dengan sebelumnya dimana mereka dipanggil dengan nama suami atau anak laki-laki tertuanya. Dalam interaksi di arena public, latihan menggunakan politik identitas pribadi bagi kelompok perempuan usaha kecil telah menjadi salah satu motor untuk keterlibatan lebih lanjut mereka dalam arena governance. Trend tersebut dianggap sebagai jawaban atas defisit demokrasi yang sering dituding oleh banyak ahli politik terutama di negara-negara berkembang.

Namun demikian, issue keseimbangan gender di dalam kelompok warga masih belum banyak menyorotinya, baik dari sisi praktis dalam implementasi pembukaan ruang publik warga, maupun pada tataran konseptual. Padahal defisit keseimbangan gender pada giliran berikutnya akan menyebabkan ketimpangan distribusi asset dan kesejahteraan serta memberikan beban yang tidak seimbang antara laki-laki dan perempuan dalam suatu komunitas. Apabila aspek gender tidak diperhitungkan dalam gerakan demokratisasi di tingkat lokal, maka impian untuk mewujudkan demokratisasi tersebut tidak akan pernah terjadi.

Upaya mendorong pembukaan ruang publik, berarti juga memberikan kesempatan positif terlebih dahulu pada kesertaan perempuan terutama ditingkat local, untuk memberikan ‘porsi’ yang signifikan bagi perempuan untuk terlibat dalam proses-proses kegiatan dan pengambilan keputusan public di tingkat lokal. Terutama perempuan dari kalangan miskin dan marginal. Hal tersebut tentunya tidak mudah. Banyak hambatan budaya, agama, nilai-nilai patriarkhi yang masih melekat dalam struktur masyarakat di berbagai level kehidupan. Misalnya memberikan tempat duduk untuk peserta perempuan kelompok miskin dibarisan depan dalam suatu pertemuan di kantor Bupati atau Walikota, bukan saja dianggap tidak lazim dan “menyalahi” kebiasaan setempat tetapi juga perempuan itu sendiri secara ‘budaya’ menolak diperlakukan seperti itu. Mereka secara otomatis memilih duduk di deretan belakang. Kedatangan mereka saja sudah merupakan kemajuan, karena sebelumnya menghadirkan mereka dalam pertemuan formal sudah merupakan effort tertentu dalam upaya pemberdayaan perempuan di tingkat local.

Sebenarnya hal yang paling penting dalam upaya mendorong kesetaraan gender dalam arena local governance tidak hanya terbatas pada kesertaan perempuan dan representasi mereka dalam lembaga-lembaga pengambilan keputusan public, tetapi lebih dari itu adalah membuka



ruang agar mereka dapat bersuara dan mengekspresikan kepentingan spesifiknya menjadi agenda public yang setara dengan agenda ekonomi lainnya. Kebutuhan spesifik perempuan dalam dimensi pembangunan wilayah atau alokasi budget kota, bukan hanya terletak disediakan sejumlah dana tambahan untuk mereka. Tetapi mereka mempunyai hak untuk mengalokasikan kemana budget tersebut harus dibelanjakan. Pengalaman kawan-kawan yang memperjuangkan peran perempuan dalam forum-forum warga menunjukkan bahwa aspirasi perempuan dalam alokasi budget kota umumnya mengarah pada perbaikan status gizi, kesehatan dan pendidikan anggota keluarga daripada alokasi untuk pembangunan infrastruktur wilayah.

Apabila prinsip dan praktek demokrasi populer dan kesetaraan gender dapat dijalankan secara sistematis dalam suatu komunitas tertentu, hal tersebut akan membawa implikasi luas terhadap terjaminan kesehatan kehidupan social, ekonomi dan politik masyarakat yang bersangkutan. Dalam kondisi seperti itu pihak pemerintah (termasuk pemerintah daerah) tidak bisa tidak harus benar-benar melayani kepentingan warganya, baik kepentingan warga secara umum dan kepentingan spesifik perempuan dalam satu komunitas. Politisi serta wakil rakyat harus bertanggungjawab serta mendengarkan suara warga mereka, terutama suara dan inspirasi perempuan yang seringkali tenggelam oleh kepentingan lainnya. Pemerintah tidak bisa lagi hanya menikmati menjadi elit politik yang menggenggam seluruh kekuasaan dan sumberdaya serta menikmatinya untuk kepentingan melanggengkan kekuasaan mereka belaka, tetapi harus melayani kepentingan warga, termasuk kepentingan kelompok perempuan, apabila mereka akan terpilih kembali. Implikasi lainnya adalah, kegiatan publik menjadi lebih inovatif karena setiap warga terlibat secara aktif dan tingkat korupsi dana publik menjadi sangat berkurang. Bentuk demokrasi populer yang diwujudkan melalui mekanisme partisipasi seperti ini, bukan hal yang mustahil. Beberapa negara sudah mempraktekannya. Bolivia misalnya telah menjalankan *The Bolivian Law of Popular Participation* yang sangat tegas mengakui keberdaaan organisasi warga secara territorial (semacam RW di Indonesia dengan mempunyai hak budget yang tegas). Mereka bahkan mempunyai hak untuk membekukan dana publik yang diamanatkan pemerintah (daerah) apabila pemda mereka tidak menjalankan hasil keputusan warga yang dijalankan secara partisipatif (Thamrin, 2002; Blackburn, 1998).

Labih jauh partisipasi publik diartikulasikan sebagai paradigma baru mengenai pembangunan yang memberikan kerangka terhadap gagasan bahwa warga, terutama kelompok perempuan



harus mampu menolong dirinya sendiri; mampu menyatakan kebutuhan mereka dan dapat mencari jalan keluar dari masalah mereka; mampu bertindak sebagai partisipan aktif, bukan sekedar penerima proses pembangunan. Partisipasi politi perempuan diartikan sebagai: proses, cara, sarana bagi perempuan, terutama kelompok miskin dan marginal untuk terlibat dan turut mengendalikan sumberdaya (alokasinya) melalui berbagai proses pengambilann kebijakan publik yang berpengaruh langsung terhadap kehidupan mereka (Nierras, et. all, 2002).

Dahulu, kelompok perempuan lebih diartikan sebagai “pihak yang harus diatur/di bimbing”. Sebagai warganegara yang baik, perempuan diharapkan dapat mematuhi peraturan dan memenuhi kewajibannya, baik kepada warga negara lain maupun kepada “pihak yang mengatur/membimbing”. Sebaliknya pihak yang mengatur/membimbing berkewajiban memberikan perlindungan kepada kelompok perempuan, membantu menyiapkan perangkat pembangunan untuk perempuan dan memecahkan persoalan yang mereka hadapi serta meningkatkan kehidupan mereka menjadi lebih baik.

Akan tetapi dalam kenyataannya tidak selalu demikian. Pemerintah tidak selalu dapat memenuhi kewajibannya dan cenderung memonopoli mandat yang diberikan padanya bahkan cenderung korup. Partisipasi politik perempuan memungkinkan mampu memerintah diri sendiri dengan cara dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan publik yang menyangkut kehidupan, matapencarian, komunitas, lingkungan dan kehidupan sosial mereka sendiri. Pemerintah memang bertugas mengatur, namun tidak sepenuhnya, dan bukan tanpa syarat. Salah satu argumen terkuat dari partisipasi aktif perempuan adalah sebagai bagian dari warga, mereka memberikan kontribusi bagi terwujudnya local good governance (keperintahan yang baik). Penguatan suara perempuan bermakna bahwa mereka bukan hanya dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan tetapi mereka ikut juga menentukan arah dan bentuk pembangunan yang mereka inginkan. Dalam situasi seperti ini kualitas dan kapasitas partisipasi politik perempuan dalam pemerintahan sehari-hari menjadi sangat penting. Pemberian ruang partisipasi ini merupakan praktek yang genuin dari demokratisasi yang harus diperjuangkan wujudnya di republik ini.

Pada masa lalu sangat kuat anggapan bahwa pemerintah dapat mewakili, mengetahui dan memahami semua persoalan pembangunan dan masalah warganya, termasuk masalah perempuan. Oleh karena itu pemerintah sering secara sadar atau tidak sadar bertindak sebagai



‘agen tunggal’ pembangunan yang melaksanakan semua dimensi dan kerja-kerja proyek pembangunan. Masyarakat dianggap sebagai beneficiary, penerima hasil-hasil karya pembangunan yang dijalankan pemerintah. Bahkan di Indonesia dalam dasawarsa 70-an ketika pemerintah Orde Baru sedang “lucu-lucu”nya ditambah dengan booming migas, warga, terutama perempuan lebih dianggap sebagai “sasaran dan target pembangunan” yang dilaksanakan dengan cetak birunya (blue print) yang diimport dari keberhasilan modernisasi di negara-negara Utara.

Sebagai reaksi atas banyaknya kegagalan pendekatan ‘cetak biru’ ini, dasawarsa 80-an mulai ada koreksi atas strategi pembangunan. Para perencana pembangunan mulai sadar bahwa perempuan juga perlu dilibatkan dalam pembangunan. Tetapi peran mereka lebih banyak dianggap sebagai pemberi ‘sumbangan’ atas ide-ide pokok yang tetap dipegang oleh pemerintah. Perempuan mulai dipersepsikan sebagai pemanfaat (beneficiary) yang secara internasional dikonsepsikan sebagai women in development (WID). Dalam dasawarsa tersebut muncul persoalan ‘kepemilikan pembangunan’. Kelompok miskin dan perempuan tetap belum dapat merasakan bahwa pembangunan dapat menolong mereka keluar dari jebakan kemiskinan. Sementara itu, disisi lain mulai tumbuh NGO yang mulai memberikan pandangan alternatif terhadap pembangunan. Pada periode tersebut, pendekatan pembangunan banyak dipikirkan kembali.

Dasawarsa 90-an, makna dan jangkauan partisipasi semakin luas. Partisipasi politik perempuan tidak dipandang sebagai tujuan tetapi cara dan alat untuk mencapai tujuan. Kelompok perempuan miskin mulai membicarakan hak-hak mereka sebagai warga yang syah. Agenda pemberdayaan yang mengkaitkan partisipasi politik perempuan dengan demokrasi dan kesetaraan gender semakin terbuka. Kelompok perempuan miskin tidak mau diperlakukan lagi sebagai “penerima manfaat” pembangunan, tetapi mulai menuntut diperlakukan sebagai salah satu stakeholder utama. Partisipasi politik perempuan dilihat sebagai prasyarat untuk mengubah relasi social-ekonomi dan politik yang timpang. Pada saat yang sama donor-donor internasional dan gerakan NGOs internasional mulai menyadari bahwa pendekatan pembangunan tradisional tidak mengubah kondisi kemiskinan structural dan ketidaksetaraan. Mereka mulai mencanangkan gagasan pro-poor (berpihak pada kelompok miskin) dan gender mainstreaming. Dengan meminta NGO, kelompok perempuan, People’s organization dipertimbangkan sebagai agen penting yang harus ada dalam setiap proyek pembangunan sebagai salah satu jaminan agar kelompok perempuan miskin



dibicarakan sebagai agenda penting. Ide ini kemudian meluas dan masuk menjadi bagian dari proses-proses pembuatan kebijakan publik. Secara internasional gelombang ini sejalan dengan munculnya kritik terhadap gagasan WID dan makin mengarah pada konsep Gender and Development (GAD).

Memasuki dasawarsa 2000-an, proses pengambilan kebijakan publik mulai berubah dimana dalam konsepsi GAD warga (laki dan perempuan) telah menjadi salah satu penentu langsung kebijakan publik yang harus dijalankan oleh pemerintah yang mendapat mandat untuk menjalankannya. John Clayton (1995) yang banyak mengamati perubahan tersebut menyatakan bahwa dimanapun di dunia ini sudah tidak jamannya lagi pengambilan keputusan dilakukan sendiri oleh seorang pemimpin/pejabat. Demokrasi memang menuntut adanya strong citizenship dan strong society. Tuntutan untuk lebih banyak memberi kesempatan pada warga untuk turut berperan dalam pemerintahan adalah sesuatu hal yang sangat positif untuk merealisasikan demokratisasi yang sudah tidak dapat dielakkan lagi oleh pejabat publik. Partisipasi menembus arena governance dan menjadi penyaluran untuk menuntut akuntabilitas dan sikap tanggap pemerintah. Berdasarkan pengalaman Clayton, ia mengidentifikasi beberapa keuntungan dari pelibatan masyarakat dalam hal pengurangan kemiskinan dan peningkatan mutu pelayanan publik, yaitu: (1) terbangunnya saluran komunikasi yang lebih baik antar stakeholders sehingga meningkatkan derajat kepercayaan (trust building) antar para pihak yang makin mengarah pada kemitraan dan pembentukan co-production sharing antara warga dengan pemerintah local; (2) terjadi peningkatan kualitas implementasi program-program pembangunan, dimana kebocoran dana makin berkurang dan kualitas program/proyek pembangunan semakin mendekati kesempurnaan seperti yang direncanakan; (3) setiap anggaran yang dibelanjakan meningkatkan mutu pelayanan publik; (4) mengurangi protes dan kritik warga; (5) mengurangi 'kabut' dalam proses alokasi anggaran publik.

Di Amerika sendiri, proses pelibatan masyarakat dalam kebijakan publik lebih merupakan hasil dari beberapa kritikan yang ketika itu muncul (sekitar pertengahan tahun 60-an), yang menyebutkan bahwa pejabat publik lebih berperan sebagai pelayan kalangan elit ketimbang publik itu sendiri. Memang dirasakan bahwa hal ini mengakibatkan bureaucratic injustice bagi kalangan masyarakat, serta munculnya antipati dari masyarakat terhadap pejabat publik. Untuk mengatasi hal tersebut, mulai dasawarsa 70-an kalangan ilmuwan social di Amerika mulai memikirkan teori baru yang disebut sebagai the new public administration. Teori baru ini menekankan perlunya lebih banyak lagi keterlibatan warga dalam manajemen



pemerintahan yang mulai diterapkan dalam system pemerintahan local pada awal dasawarsa 80-an. Memang harapannya adalah dengan adanya keterlibatan warga (terutama kelompok warga miskin dan marginal) dalam proses-proses pengambilan kebijakan publik, segala konsekuensi ataupun keputusan publik akan lebih accountable. Namun, dalam tahapan awalnya, ternyata tidak selalu seperti itu, karena bisa jadi justru partisipasi warga tersebut belum dapat mewakili semua segmen dalam masyarakat.. Hal tersebut terjadi karena yang berperan pada umumnya adalah kalangan menengah keatas (elite), kalangan yang berpendidikan tinggi, serta berpendapatan menengah keatas. Seharusnya hal yang seperti ini tidak terjadi dalam proses pelibatan warga dalam governance. Keterwakilan menjadi sesuatu yang patut menjadi perhatian utama disini. Untuk mengatasi masalah ini, memang telah ada beberapa upaya seperti dengan adanya program antipoverty, yang memberikan bantuan keuangan bagi masyarakat miskin untuk ikut berperan dalam public administration meeting, semacam insentif bagi mereka untuk menghadiri rapat-rapat atau seperti yang dijalankan di Philippines, India dan Brazil, kelompok miskin yang akan hadir dalam pertemuan publik diberikan sarana transportasi gratis dan konsumsi yang menggantikan waktu mencari nafkah yang hilang pada hari itu. Selain mereka mempunyai “jatah” kursi secara otomatis dalam setiap badan atau lembaga perwakilan yang fungsional.

Dua Konsep Ruang Partisipasi Politik Warga

Ada dua konsep ruang bagi partisipasi politik warga yang dapat dianalisis lebih jauh dalam konteks menuju pada demokrasi populer. Konsep pertama adalah “*invited space*” dan konsep kedua adalah “*popular space*” (Cornwall, 2004; Cornwall, 2002). Konsep pertama mengacu pada ‘institusi antara’ yang umumnya disediakan atau difasilitasi oleh pemerintah (daerah), untuk merespons tuntutan warga ataupun tekanan donor internasional (Brock, *et all*, 2001), maupun kerasnya advokasi yang dilakukan oleh NGOs yang menuntut kesertaan warga dalam *governance*. Pemerintah yang baru terbentuk seperti pemerintahan SBY sekarang, ataupun pemerintahan koalisi seimbang cenderung akan memberikan konsensi “*invited space*” untuk partisipasi politik warga, terutama pada masa-masa awal pemerintahannya. Begitu mereka merasa unsur-unsur elit kekuasaan mereka telah terkonsolidasi, maka ruang tersebut biasanya berlahan akan ditutup kembali dan makin menuju pada praktek otoritarian. Disana kemudian berlaku slogan politik klasik bahwa “kekuasaan cenderung korup, kekuasaan yang absolut akan korup secara absolut pula”. Karenanya sangat penting untuk mengimbangi kekuasaan pemerintah dengan kekuatan partisipasi politik warga.



Konsep ruang partisipasi politik yang kedua adalah “*popular space*” dimana arena ini merupakan wilayah genuine milik warga yang mereka ciptakan sendiri karena solidaritas sosial yang saling membutuhkan ataupun hasil dari menjalankan protes terhadap suatu kebijakan yang merugikan mereka. Biasanya ruang ini muncul dari aktifitas bersama kelompok-kelompok aksi warga yang kemudian melakukan metamorfosa menjadi *popular space*. Salah satu ciri yang menonjol dari metamorphosa tersebut adalah, mereka mulai mempersoalkan dimensi structural yang menyangkut kebijakan alokasi sumberdaya yang lebih luas ataupun pertarungan kekuasaan yang lebih besar, daripada hanya mempersoalkan kepentingan kelompok mereka sendiri. Mereka tidak hanya menjadi kelompok aksi bersama yang hanya mencari solusi jangka pendek atas persoalan yang mereka hadapi, tetapi sudah mempersoalkan hubungan kuasa yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Kedua ruang politik warga tersebut mempunyai dinamika yang berbeda-beda. Masing-masing mempunyai karekater yang berbeda terutama dalam interaksi dengan institusi politik yang telah ada sebelumnya. *Invited space* biasanya lebih mudah mendapatkan dukungan dari setiap segmen pemerintahan, mudah mendapatkan simpati dan dukungan pendanaan dari berbagai pihak. *Partnership* dan *co-production* lebih mungkn berkembang dalam arena ini. Persoalan yang umumnya muncul adalah ‘suara’ kelompok miskin dan marginal biasanya menjadi suara pinggiran. Dengan upaya untuk lebih “saling memahami’ antara warga dan pemerintah, maka suara ekstrem yang keras yang bisa menjadi pemacu perhatian publik seringkali harus mengalami beberapa penghalusan bahkan mengalami distorsi makna. Kemungkinan arena tersebut dikooptasi oleh penguasa cukup besar apabila aktor-aktor apabila aktor dari kalangan warga sipil terlalu terlena dengan ‘permainan’ kerjasama dan negosiasi yang sering juga menguras energi dan emosi.

Popular space, biasanya lebih merupakan arena advokasi warga terhadap penguasa. Arena ini mungkin untuk diinstitutionalisasikan dengan aturan-aturan main internal yang lebih mengikat. Karena sifatnya lebih merupakan ruang bagi warga, seringkali menunjukkan penampakan yang lebih ‘agressif’. Kedua bentuk ruang partisipasi ini bisa berubah dan saling mempengaruhi bahkan saling bertumpuk tergantung pada situasi social masing-masing tempat. Advocacy yang biasanya dilakukan dalam wahana *popular space* meliputi : (a) ‘perlawanan’ dan ‘reaksi’ terhadap dimensi relasi kuasa (*power relationship*) dari berbagai level, mulai dari personal ke domain publik (aspek gender misalnya), dari tingkatan keluarga ke tingkatan pemerintahan; (b) Penguatan institusi/kelembagaan yang dapat mengartikulasi



kelompok-kelompok marginal; (c) ‘menciptakan’ dan membuka peluang dalam sistem ekonomi-politik-budaya untuk dilakukan transformasi ke arah yang lebih egaliter; (d) mengembangkan strategi-strategi penguatan dan pemanfaatan pengetahuan dan keahlian serta kesempatan untuk mempengaruhi pembentukan kebijakan publik; (e) menjembatani aktifitas dan ekspresi kebijakan makro dan mikro secara timbal balik; (f) mengadopsi dan mengimplementasikan perjanjian/UU/konstitusi/kesepakatan/peraturan konvensi internasional, nasional, regional dan lokal.

Setidaknya ada 4 alasan utama dimana ruang partisipasi politik warga dalam proses-proses pengambilan keputusan publik harus diberikan tempat yang sangat signifikan, yaitu:

1. Pemerintahan dimanapun di dunia ini, sekalipun yang dibangun berdasarkan pada pada praktek yang sangat demokratis, tidak dapat memenuhi semua kebutuhan dan aspirasi warga negaranya. Sehingga partisipasi warganya dapat memberikan kontribusi untuk mengisi dan mengetasi hal tersebut. Bentuk-bentuk partisipasi warga bisa mulai dari spektrum yang paling ekstrem sampai pada bentuk kemitraan. Melalui partisipasi yang aktif, warga dapat mengekspresikan kepeduliannya maupun melakukan kontrol sosial. Goetz dan Gaventa (2001) memberikan pandangan bahwa ekspresi kepedulian warga terhadap negaranya dapat berupa complaint, protes yang terorganisir, loby dan berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan publik dan menjalankan program-program pelayanan. Tujuannya untuk mendapatkan pelayanan publik yang terus menerus meningkat kualitasnya.
2. Pemerintah memerlukan adanya *check and balances* dari warga untuk mewujudkan pertanggungjawaban kerjanya yang optimal. Warga tidak dapat memberikan peran ini hanya pada politisi belaka. Warga yang makin sadar dan dewasa dapat memahami kompleksitas dari berbagai isu pembangunan dan pemerintahan sehingga relatif mudah untuk terlibat dalam proses keputusan publik yang sehat. Partisipasi warga dapat membuat efisiensi dan harga menjadi murah, karena ada kontribusi nyata yang diberikan warga terhadap gerakan ataupun proses pembangunan tertentu. Warga yang aktif akan dapat memelihara hasil-hasil pembangunan yang telah mereka rencanakan sendiri.



3. Partisipasi warga dapat memperkokoh solidaritas sosial dan memperkecil jurang pemisah antara kelompok kaya dan miskin, sehingga memperkecil gerakan-gerakan separatis di dari kelompok yang 'kecewa' maupun infiltrasi dari luar yang dapat merusak solidaritas sosial. Warga adalah pihak yang sangat tepat untuk mengartikulasikan kebutuhannya sendiri dan menciptakan solusi yang tepat untuk mereka.
4. Partisipasi mendorong seluruh *civil society* untuk menciptakan sinergi dan kemitraan dengan pemerintah. Secara singkat, biaya sosial, politik dan ekonomi untuk perubahan masyarakat menuju suatu cita-cita tertentu menjadi sangat murah. Partisipasi warga sebenarnya membawa serta prinsip hak azazi manusia, untuk mendapatkan kesempatan melakukan ekspresi diri. Hal yang sangat penting yang dapat dikemukakan sebagai salah satu argumen penting adalah, ini merupakan jalan menuju pada keadilan sosial, karena setiap pihak mempunyai hak dan tanggungjawab yang seimbang, khususnya bagi kelompok-kelompok rentan, marginal dan miskin. Mereka dapat mengekspresikan hak dan aspirasinya dan memperoleh kesempatan untuk memperkuat diri dalam mengakses sumber-sumber pertumbuhan yang ada di daerah tersebut.

Penutup

Tantangan Bagi Demokrasi Partisipasi

Sebagai catatan penutup akan dikemukakan beberapa tantangan ke depan bagi upaya demokrasi partisipatif di Indonesia antara lain adalah: (1) mendorong partisipasi aktif warga yang bertanggungjawab memerlukan lebih dari sekedar upaya untuk mengundang mereka untuk berpartisipasi. Tetapi menciptakan ruang partisipasi dimana mereka dapat mengekspresikan diri dan kepentingannya secara bebas. Partisipasi warga yang efektif berarti membuka saluran informasi dimana mereka dapat menggunakan hak-haknya sebagai warga negara yang bertanggungjawab. (2) Diperlukan adanya penuntun dan petunjuk yang jelas (*guidelines* antara lain berupa tools, metodologi, maupun modul-modul yang praktis) untuk mendorong keterlibatan warga dalam *governance*, terutama ditingkat local menuju pada transformasi yang lebih adil dan setara. Sehingga warga sipil maupun organisasinya dapat dengan jelas mengambil keputusan dan tindakan kapan, bagaimana, dengan kondisi apa mereka



dapat terlibat secara optimal dalam proses-proses pengambilan keputusan publik. Ruang-ruang partisipasi yang ada baik berupa *invited spaces* maupun *popular spaces* dapat dimanfaatkan oleh warga untuk menyuarakan kepentingan langsung terutama bagi kelompok miskin dan marginal. (3) Diperlukan adanya upaya ‘re-injecting’ terhadap pemahaman baru terhadap konsep, dinamika dan hubungan atas kekuasaan dan politik, terutama dinamika politik local bagi kelompok marginal dan miskin sebagai bagian dari pendidikan politik warga. Pahaman tersebut perlu ditempatkan dalam kerangka multi dimensional, baik pemahaman terhadap bentuk-bentuk kekuasaan yang terlihat, terselubung maupun yang tersembunyi dalam aspek ideologi, social, agama, budaya maupun pendidikan yang selama ini merugikan kelompok miskin dan marginal. Termasuk di dalamnya pemahaman atas diskriminasi dan penyingkiran yang terjadi akibat perbedaan kelas sosial, etnik, agama, umur, gender maupun ras.

Referensi

- Antlov, H.
 2003 ‘Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia’, in E. Aspinall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, Singapore: ISEAS: 72–86.
- Blackburn, J and De Toma, C.
 1998 *Scaling-down as the Key to Scaling up? The Role of Participatory Municipal Planning in Bolivia’s Law of Popular Participation*. In *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*. ITDG Publishing, London, UK
- Blair, H.
 2001 *Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries*, *World Development*, 28 (1); 21-39.
- Brock, K., Cornwall, A., and Gaventa, J.
 2001 *Power, Knowledge, and political space in the framing of poverty policy*. IDS Working paper 143. Brighton: Institute of Development Studies, UK
- Cornwall, A.
 2002 *Making Space, Changing places: situating participation in development*. IDS working paper 173, Brighton: Institute of Development Studies, UK
- Cornwall, A.
 2004 *Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation*. In *New Democratic Spaces? IDS Bulletin*, Vol. 35. Number 2, April 2004



- Fung, A and E.O. Wright
 1999 *Experiments in Empowered Deliberative Democracy*. Paper delivered at the experiments for deliberative democracy conference, Wisconsin, January.
- Goetz, Anne Marie and John Gaventa
 2001 *Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery*. Kertas kerja IDS 138. Sussex University, UK
- Hadiz, V.
 2003a 'Power and Politics in North Sumatra: The Uncompleted Reformasi', in E. Aspinall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, Singapore: ISEAS:119–31
 2003b 'Reorganizing political power in Indonesia: a reconsideration of so-called "democratic transitions"', *Pacific Review*, Vol 16 No 4: 591–611
- Hadiz, V. and Robison, R.
 2003 'Neo-liberal reforms and illiberal consolidations: the Indonesian paradox', *Southeast Asia Research Centre Working Paper 52*, September
- Mansbridge, J.
 1999 On the Idea That Participation Makes Better Citizens', in S. Elkin and K. Soltan (eds), *Citizen Competance and Democratic Institutions*, University Park: Pennsylvania; State University Press.
- Nierras, R, Bishop, E, Abao, C and Rose-Millianos, K.
 2002 Making Participatory Planning in Local Governance Happen., unpublished mimeograph, LOGOLink, IDS, UK, 2002
- O'Donnel, G and Schmitter, P.
 1986 *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rosser, A., Kurnya, R and Donni, E.
 2004 *Indonesia: The Politics of Inclusions*, IDS working paper No. 229, Sussex University, UK.
- Sukma, R.
 2003 'Military and Politics in Post-Suharto Indonesia' in T. Nguyen and F. Richter (eds), *Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times*, Singapore: Times Editions
- Sorensen, G.
 1993 *Democracy and Democratization: Process and Prospect in a Changing World*. Boulder, West view Press.
- Thamrin, Juni
 2001 *Catatan Pembuka: Pentingnya Partisipasi Dalam Proses Pengambilan Keputusan Publik. Dalam Perencanaan Partisipatif: Pendekatan Baru Untuk Local Good Governance*. Buku seri perencanaan partisipatif. Logolink International workshop; IDS-IPGI-The Ford Foundation. IPGI SEKNAS
 2004 Kebijakan-kebijakan Partisipatif yang Dapat Mendorong Optimalisasi Kesertaan Warga Dalam Pengambilan Keputusan Publik. Makalah seminar untuk Kongres Ilmu Pengetahuan, LIPI-Depdiknas.



Thomas, John Clayton

1995 *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. Jossey-Bass Inc., Publishers, 350 Sansome Street, San Francisco, California

Törnquist, O., Priyono, A., Edwin, D. Samadi, W., Pradjasto, A., Prabawati, D., Kariedi, S., Yulianto, O. and Wijaya, A.

2004 *Executive Report: 1st Round Study of The Problems and Options of Indonesian Democratisation*, [www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst /tornquist.pdf](http://www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst/tornquist.pdf)

