

Peranan Pengambil Kebijakan dalam Pengembangan Masyarakat

M. Hubeis^{a)}

^{a)} Guru Besar Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Departemen Manajemen FEM IPB, Wing Rektorat Lt 3 IPB Dramaga; Ketua Program Industri Kecil Menengah, SPs IPB dan Ketua Lembaga Pendamping, LPPM IPB.

Abstrak

System of government in Indonesia that has been changed from centralized (top-down) to decentralized (bottom-up) or autonomous regions (Regional Autonomy) is marked based on the Law No. 22/1999 on Regional Government, which was revised by Law No. 32/2004 and supported by Law No. 25/2004 (a combination of top-down and bottom-up approaches). In this case, policy makers as professionals have an important role in the development effectively, namely the Supervision and Control. Policy regarding institutional arrangements (policy level) and the limits of autonomy in collective decision-making process in accordance with the strata in Indonesia, according to the policy level, the title and its implementation, involves a variety of development actors (ABG-C: Academician, Business, Government and Community). Policies in community development is the crystallization of the design community needs that cannot be separated from the matters that empower and restrict it from the pressures of ideological/cultural and structural, as well as active involvement of communities in the process of day-to-day policy.

Key words: law, policy, community, autonomy, top-down, and bottom-up.

1. Pendahuluan

Sistem pemerintahan di Indonesia yang sentralistik (*top-down*) menjadi desentralistik (*bottom-up*) atau dikenal sebagai **otonomi daerah** (Otda) yang merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Pemda) ditandai dengan keluarnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi oleh **UU No. 32/2004**. Perubahan tersebut berimplikasi pada sistem perencanaan pembangunan, sebagai akibat dari kewenangan yang lebih luas pada daerah, karena mengurus dan mengatur seluruh urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah, sehingga muncul perbedaan tuntutan dari masyarakat maupun Pemda. Oleh sebab itu, dikeluarkan **UU No. 25/2004**, yang dalam pelaksanaannya menerapkan kombinasi pendekatan *top-down* (atas-bawah) dan *bottom-up* (bawah-atas) dengan lebih menekankan cara-cara aspiratif (sisi pasokan dan permintaan) dan partisipatif dari masyarakat, disamping memahami dinamika masyarakat dan pemerintah daerah

beserta interaksinya dengan pemerintah pusat (Syamsuddin *et al.* 2007).

Dari hal yang dikemukakan di atas, terlihat semakin dekatnya **proses pengambilan kebijakan** (tujuan, nilai-nilai dan program) sebagai **alat manajemen** (aturan-aturan dalam pencapaian tujuan) dengan masyarakat dan semakin besarnya partisipasi masyarakat di dalam perencanaan pembangunan, terutama **pengembangan masyarakat** itu sendiri. Namun demikian perlu dilihat sampai sejauhmana masyarakat peduli dan mempunyai rasa memiliki atas kegiatan pembangunan yang dilakukan pemerintah, terutama dalam memenuhi kebutuhan dan keinginan yang sesuai dengan rasa keadilan dan pemerataan pembangunan di wilayah dimana masyarakat itu berada. Sebagai ilustrasi, kebijakan yang dilakukan sebagai akibat dorongan arus globalisasi dan perdagangan bebas telah menimbulkan perubahan-perubahan, tetapi tidak diikuti dengan perubahan mendasar di tingkat kebijakan nasional, yaitu strategi pertumbuhan ekonomi tinggi dimana sektor pertanian ditempatkan sebagai penyangga dalam membangun industri

berspektrum luas. Implikasi dari kebijakan tersebut (misal, fungsi pelayanan), pemerintah dengan segala upaya meningkatkan produksi beras guna tercapainya swasembada yang diiringi dengan mekanisme kontrol harga beras demi melancarkan industrialisasi di perkotaan, sehingga buruh-buruh industri dapat menikmati beras murah dan di sisi lain petani sebagai pelaku paling berjasa dalam produksi beras tersebut terperangkap kebijakan beras murah, sehingga tingkat kesejahteraannya tidak seimbang dengan masyarakat perkotaan.

Efektivitas kebijakan dipengaruhi oleh kegiatan program yang dirancang dan pembiayaan yang cukup, disamping isi kebijakan dan konteks pelaksanaannya dalam mengolah dan meningkatkan pembangunan. Dalam hal ini perlu diperhatikan peran Pemda atau pemerintah pusat yang optimal sebagai pengambil kebijakan, kejelasan peraturan yang dibuat, kesamaan persepsi, pemenuhan aspirasi masyarakat bawah, keteladanan dan ke-pemimpinan dalam memahami apa yang senyatanya terjadi, baik secara administratif maupun dampaknya bagi masyarakat.

2. Peranan Pengambil Kebijakan

Pengambil Kebijakan memiliki peran utama dan penting dalam pengembangan masyarakat, terutama dalam menjembatani pemecahan masalah dan memandu implementasi strategi (Hubeis dan Najib 2008), yaitu menjelaskan apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan untuk mengejar pencapaian tujuan organisasi. Penyusunan kebijakan memerlukan tahapan berikut: (1) diskusi antar instansi Pemda atau pemerintah pusat dengan berbagai komponen masyarakat yang difasilitasi oleh suatu tim ahli; (2) hasil pada butir (1) dapat dijadikan rumusan arah

kebijakan umum dan program pembangunan yang dituangkan dalam dokumen rencana pembangunan; (3) Penjabaran butir (2) ke dalam rencana kerja Pemda atau pemerintah pusat melalui forum antar instansi terkait maupun pihak berkepentingan lainnya untuk mendapatkan masukan berupa sosialisasi dan sinkronisasi program, serta aspirasi masyarakat, yang nantinya dapat dijadikan acuan Pemda atau pemerintah pusat dalam menetapkan rencana-rencana pembangunan (prioritas, fokus dan manfaat); (4) Penyusunan laporan hasil dari butir (3) atau dokumen akhir dari pelaksanaan pembangunan.

Tenaga profesional yang benar-benar ahli dalam bidangnya amat dibutuhkan, baik dalam arti umum maupun tertentu melalui pendidikan dan pelatihan (diklat) atau mengikuti program/pengalaman secara khusus dalam pekerjaan/bidang tertentu yang mampu berpikir kreatif, inovatif, mandiri dan dapat membangun dirinya dan masyarakat sehingga produktif. Oleh sebab itu, pengembangan sumber daya aparatur (termasuk pengambil kebijakan) harus memiliki **atribut profesionalisme** (Tjokrowinoto *et al.* 1996) berikut:

1. Keterampilan dan keahlian teoritis ilmiah tertentu yang sesuai dengan bidang pekerjaan yang ditekuninya.
2. Mampu menyumbangkan ilmu dan tenaganya secara optimal untuk kelancaran usaha di-tempat kerjanya.
3. Dapat mendorong peningkatan produktivitas berkelanjutan.
4. Sikap untuk terus menerus memperbaiki dan meningkatkan keahlian dan keterampilannya.
5. Disiplin dan patuh pada aturan main profesi dan tempat kerjanya.
6. Kesiapan untuk berubah atau melakukan penyesuaian terhadap perubahan-perubahan yang tengah

berlangsung atau bahkan menciptakan perubahan.

Pengambil Kebijakan di dalam menjalankan tugasnya, melakukan fungsi utama seperti **Pengawasan** dan **Pengendalian**. Pengawasan di sini merupakan suatu kegiatan monitoring dan evaluasi dari *policy* pihak luar, dalam rangka menghindari penyimpangan dan penyelewengan yang mungkin terjadi. Sedangkan Pengendalian dianggap sebagai internal kontrol berupa standar maupun bandingan untuk menjamin strategi dari pemenuhan masukan dan produk yang didukung oleh tingkat kesiapan sistem dan struktur.

Pengawasan dalam konteks masyarakat (Cahyat dan Wibowo 2005) dapat ditinjau dari aspek **kenegaraan**, yaitu hak melakukan pengawasan sebagai ciri dari negara demokrasi; dan **manajemen**, yaitu pemberian layanan harus memperhatikan aspirasi pengguna/pelanggan (konstituen). Dengan menyertakan masyarakat sebagai pengawas, dapat dikurangi potensi kegagalan pembangunannya dan untuk mencapai efektivitasnya diperlukan: (1) terbukanya **pintu pengawasan** melalui **sistem** (hak untuk mengawasi, hak atas informasi, hak untuk berpendapat dan melakukan pengaduan, hak untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyelenggaraan negara, serta hak perlindungan sebagai saksi) dan **struktur/jalur** (jalur pemerintahan dan non pemerintahan); (2) kesadaran dan kemampuan masyarakat dalam melakukan pengawasan, baik kasuistis oleh perorangan atau kelompok, pengawasan keuangan (penyimpangan dalam pembelanjaan), prosedur kerja dan kebijakan pemerintahan.

Untuk melakukan pengawasan yang baik oleh masyarakat, menurut Cahyat dan Wibowo (2005) diperlukan keterampilan seperti strategi komuni-

kasi dan komunikasi efektif, pengumpulan data dan investigasi, analisis data dan informasi, serta penguatan kelembagaan kelompok. Hal tersebut diikuti dengan adanya permintaan peme-rintah agar masyarakat ikut mengawasi, adanya papan pengumuman dan ketersediaan media yang dapat diakses (misalnya *open house*). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya terlihat sebagai **mekanisme semata** (masalah teknis dan manajerial) dalam menerjemahkan tujuan-tujuan kebijakan, tetapi juga melibatkan faktor sumber daya hubungan antar unit organisasi, tingkat-tingkat birokrasi sampai dengan golongan politik tertentu yang mungkin tidak setuju terhadap kebijakan yang sudah ditetapkan.

3. Kebijakan dalam Pengembangan Masyarakat

Kebijakan (pedoman umum) merupakan bagian dari **Rencana Strategik** (Renstra) yang berperan dalam pencapaian hal yang dituju sesuai visi, misi, tujuan dan sasaran yang ditetapkan (pengambilan keputusan) menurut kegiatan dan pengalokasian sumber daya tersedia. Dalam konteks pengembangan masyarakat, kebijakan terkait dengan strategi pe-wilayahan pembangunan (klaster) dan urusan pemerintahan. Menurut Kartasmita (1996), Kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah mengenai suatu masalah, yaitu apa yang menyebabkan atau mempengaruhinya, apa pengaruh dan dampak dari kebijakan tersebut (tujuan dan sasaran dari program, misal penanggulangan kemiskinan pada masyarakat pedesaan).

Dalam konteks pemerintahan, kebijakan menyangkut konsep

(Bromley 1989) : (1) *institutional arrangement (policy level)* yang bersifat mengendalikan atau memberikan keleluasaan terhadap tindakan pada tingkat operasional; (2) batas-batas otonomi di dalam proses pengambilan keputusan (*assessment*) yang bersifat kolektif. Sebagai ilustrasi, **strata kebijakan** di Indonesia sesuai dengan

tingkatan, sebutan dan bentuk dapat dilihat pada Tabel 1. Kebijakan tersebut dinilai bermanfaat, bila semua pihak terkait, terutama masyarakat merasakan manfaatnya dan bilamana ada masalah dalam pelaksanaannya, maka dianggap sebagai masukan untuk mengevaluasi kebijakan yang telah ditetapkan tersebut.

Tabel 1.
Strata kebijakan di Indonesia

No.	Tingkat Kebijakan	Sebutan Kebijakan	Bentuk Kebijakan
1	Nasional	Umum	TAP MPR, UU
		Sektoral	UU, Perpu, PP
2	Pusat	Teknis	Kepres, Inpres, Permen
		Pelaksanaan	Kepmen, Inmen
3	Daerah	Umum	Perda
		Teknis/Pelaksanaan	Kep Kepala Daerah, Kep DPRD
4	Lokal	Umum	Peraturan Desa
		Teknis	Kep Kepala Desa

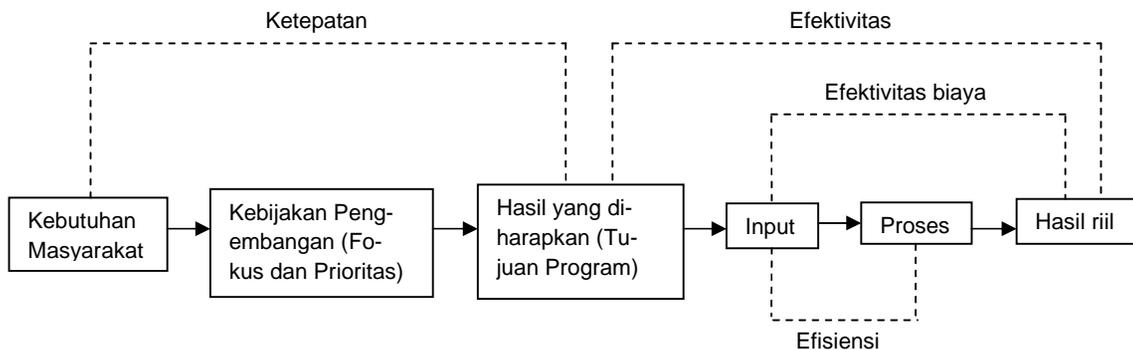
Kebijakan yang diimplementasikan erat kaitannya dengan hal seperti peningkatan akses dan perluasan kesempatan, peningkatan mutu dan relevansi kegiatan, peningkatan efisiensi pendayagunaan sumber daya, dan sejenisnya. Hal tersebut diikuti dengan strategi pelaksanaan seperti meningkatkan dan memperkuat program-program esensial yang telah ada, atau yang kurang esensial dikaji ulang dan dimobilisasi sumber dayanya, memberikan peluang kepada masyarakat untuk lebih berpartisipasi, mengupayakan penanganan secara efektif target-target masyarakat yang tidak terjangkau, dan melibatkan partisipasi semua kekuatan masyarakat. Hal tersebut tidak lain bertujuan untuk melakukan **analisis yang lebih cermat** terhadap kebutuhan masyarakat dan mencari masukan/ide untuk solusinya dari masyarakat itu sendiri (misal, pilihan model organisasi), keterlibatan

perwakilan masyarakat dalam diskusi awal dan pada tahap pemantauan (misal, penetapan kerangka kerjasama), serta memperkuat landasan legalitasnya (bentuk-bentuk kontrak).

Efektivitas kebijakan dalam pengembangan masyarakat ditentukan oleh persyaratan berikut : keinginan politik, seluruh sistem perencanaan hingga evaluasi terpadu baik, tata kelola yang baik, kepemimpinan efektif dalam mengelola pembangunan, tidak adanya ego sektoral dan ego tingkatan pemerintahan (pusat versus daerah), pembagian peran yang jelas dan adil dalam **pelaku pembangunan** (*ABG-C : Academician, Business, Government dan Community*), serta pembagian peran dan tanggungjawab yang jelas dan adil antara sek-tor-sektor teknis pemerintahan, baik di pusat maupun daerah, serta manfaat yang diperoleh suatu pihak dari pihak lain melalui kegiatan tertentu. Sebaliknya, masyarakat enggan

atau tidak mau berpartisipasi (bentuk dan jenis) dalam kebijakan yang digulirkan Pengambil Kebijakan, bila : (1) kebijakan tersebut bertentangan dengan tata nilai dan tata norma yang di-junjung tinggi oleh masyarakat, (2) kebijakan tersebut kurang mengikat, (3) ada ketidak-pastian hukum, (4) kebijakan terlalu ambisius dan ideal, atau tidak realistis (bersifat me-maksa), (5) adanya pihak-pihak tertentu dengan sengaja tidak berpartisipasi atau mencari keuntungan, (6) rumusan kebijakan tidak jelas dan mungkin satu dengan lainnya dari rumusan tersebut saling bertentangan.

Kebijakan dalam pengembangan masyarakat merupakan kristalisasi dari desain **kebutuhan masyarakat** yang didasarkan pada faktor seperti ketepatan, efektivitas, efektivitas biaya dan efisiensi dari hal-hal yang memberdayakan dan membatasinya dari tekanan-tekanan ideologi/kultural dan struktural dari institusi yang menjalankan fungsi politik dan administratif secara rutin prose-dural, serta keterlibatan aktif masyarakat dalam proses kebijakan sehari-hari. Hal tersebut secara skematis dapat disajikan dalam Gambar 1.



Gambar 1. Mekanisme kebijakan dalam pengembangan masyarakat

4. Simpulan

Pengambil Kebijakan seyogyanya dapat menerjemahkan konsep pembangunan (visi dan misi) dalam berbagai kebijakan operasional yang memungkinkan peranserta dan kepedulian masyarakat sejak tahap perumusan sampai dengan pemanfaatan hasil program pengembangan masyarakat, dengan memperhatikan penguasaan kapasitas, kapabilitas, jumlah dan mutu, serta pola kepemimpinan.

Untuk **membangun kemampuan** masyarakat dalam memahami kebijakan, diperlukan adanya hubungan **aksi kolektif** masyarakat, baik langsung maupun melalui suatu organisasi dengan Pengambil Kebijakan dalam mencapai kepentingan bersama,

serta perlunya melihat dukungan dari aksi kolektif di tingkat yang lebih tinggi, yakni koordinasi dan kerjasama antar instansi pemerintah dalam proses perencanaan pembangunan, disamping peran pihak luar sebagai faktor pendorong.

Membangun kesadaran dan motivasi melalui proses pembelajaran, serta keterampilan dan pengetahuan masyarakat dalam melakukan pengawasan secara komprehensif untuk menutup peluang pemborosan pada program-program kegiatan pengembangan masyarakat yang tidak produktif dari suatu implementasi kebijakan dengan tujuan tertentu berdampak negatif dalam bentuk keputusan Pemda atau pemerintah pusat untuk

menghindari atau tidak melakukan sesuatu. Hal ini erat kaitannya dengan **pertanyaan-pertanyaan** tentang pentingnya perluasan kapasitas dan distribusi, mengidentifikasi penyebab pemborosan dan upaya perbaikan efisiensi yang rendah, di samping isu-isu utama (misalnya bentuk organisasi dan kontrak yang dipilih) terkait dengan tujuan-tujuan yang menjadi prioritas.

Daftar Pustaka

- Bromley, D.W. 1989. *Economic Interest and Institution, The Conceptual Foundation of Public Policy*. Basic Blackwell, Inc., New York.
- Cahyat dan S. Wibowo. 2005. *Masyarakat Mengawasi Pembangunan Daerah : Bagaimana agar dapat Efektif ?* *Governance Brief*, Desember No. 23 : 1-6.
- Hubeis, M. Dan M. Najib. 2008. *Manajemen Strategik dalam Pengembangan Daya saing Organisasi*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Kartasasmita, G. 1996. *Pembangunan untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. PT. Pustaka Cidesindo, Jakarta.
- Syamsudin, Neldysavrino, H. Komarudin dan Y.L. Siagian. 2007. *Sudahkan Aspirasi Masyarakat Terakomodir dalam Rencana Pembangunan : Pelajaran dari Sebuah Aksi Kolektif di Jambi*. *Governance Brief*, Juni No. 34(b) : 1-3.
- Tjokrowinoto, M., dkk. 1996. *Birokrasi dalam Polemik*. Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Wibawa. 1994. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Rajawali Press, Jakarta.