

Membuka Ruang Baru Demokrasi Partisipatif Bagi *Community Policing*: Peran Forum Warga

Djuni Thamrin

Concern: Consultancy and Research Network

E-mail: juni.thamrin@gmail.com

Abstract

This paper argues to push and open participative democratization space for citizens, particularly the destitute and marginalized, to actively participate in public decision making that implicate their future quality of life, including involvement in community policing or Polmas. Examples from all over the world identified from various studies show that the more expansive and intensive the participation involvement of citizens in a country governance, development continuity will be cheaper and easier to push towards.

Keywords: participative democracy, community policing, Polmas and Forum Warga

Abstrak

Tulisan ini mengundang perdebatan untuk mendorong dan membuka ruang demokratisasi partisipatif bagi warga negara, khususnya kelompok miskin dan marginal terlibat secara aktif dalam proses-proses pengambilan keputusan publik yang berimplikasi atas perbaikan kualitas hidupnya dimasa mendatang, termasuk keterlibatan dalam konsep community policing atau Polmas. Contoh dari berbagai penjuru dunia yang telah diidentifikasi dari berbagai studi menunjukkan bahwa makin luas dan intensif keterlibatan partisipasi warga dalam manajemen tata kelola negara, makin mudah dan murah mendorong keberlangsungan pembangunan.

Kata kunci: demokrasi partisipatif, community policing, Polmas dan Forum Warga

Pendahuluan

Gelombang demokratisasi dunia sudah tidak terhindarkan lagi, terutama interaksi antar warga dunia maupun relasi sesama warga negara dengan pemerintahnya dalam manajemen dan pengelolaan

negara, relasi antar negara maupun organisasi-organisasi produksi besar yang melibatkan *stakeholders* yang luas semakin dinamis. Proses yang semakin terbuka tersebut tentunya diikuti pula dengan dinamika baru, baik dalam bentuk sinergitas yang semakin baik dan bersamaan juga dengan meruncingnya persaingan dan konflik. Dalam penyelenggaraan negara yang demokratis, penyelenggara negara harus dapat menjamin proses interaksi antar warga berjalan secara baik dan produktif tetapi dengan tetap menjaga keseimbangan dan ketertiban bersama. Tugas itu tentu sangat tidak mudah. Di satu sisi harus dapat menjamin penegakan hukum dan ketertiban, di sisi lain harus dapat mewujudkan penampilan yang sangat bersahabat, tidak menakutkan dan berbaur dengan sesama. Tugas terbesar itu secara formal berada di pundak kepolisian sebagai wakil dari penyelenggara negara dalam bidang ketertiban dan keamanan.

Indonesia sendiri sebagai sebuah negara, saat ini sedang memasuki fase transisi dari negara berkembang menuju menjadi negara maju, dengan segudang permasalahan yang tetap mengikutinya. Persoalan tersebut diantaranya adalah: (1) menerima dampak arus mobilisasi dan globalisasi yang semakin intensif baik berupa arus barang, investasi, uang, jasa dan migrasi manusia; (2) ancaman teroris dan gerakan *fundamentalism*, demonstrasi massal atas berbagai problema sosial, ekonomi dan politik, gerakan buruh dan gangguan keamanan lain seperti pencurian kayu dan (pem)bakaran hutan, sengketa agrarian, (peng)rusakan lingkungan hidup; (3) meningkatnya tuntutan terhadap perbaikan kualitas layanan publik; (4) menajamnya ketimpangan sosial ekonomi dalam akses terhadap alokasi sumberdaya; (5) ancaman disintegrasi nasional, dan (6) kemiskinan, kebodohan dan ketidakadilan sosial-ekonomi.¹ Keseluruhan permasalahan di atas, berpotensi menjadi kejahatan yang merugikan warga dan negara bila tidak solusi yang tepat. Dalam penanganannya oleh Polri dikategorikan dalam 4 kategori tindak kejahatan yaitu: (1) kejahatan konvensional; (2) kejahatan transnasional; (3) kejahatan berkaitan dengan kekayaan negara dan (4) kejahatan yang mempunyai implikasi terhadap kontijensi.

¹ Lihat dan bandingkan dengan problematika yang dihadapi oleh polisi di Uni Eropa, dimana sebuah buku panduan telah dirumuskan yaitu *Guidebook of democratic policing by senior police advisor to the OSCE (Organization of Security and Co-operation in Europe) Secretary General*, 2008. Buku panduan tersebut menyebutkan bahwa kelembagaan kepolisian sebagai institusi pelayanan public yang mempunyai tugas untuk mengawal ketertiban, keamanan, keadilan dan kerjasama dalam masyarakat yang majemuk, demokratis dengan menghormati hak asasi manusia dan kebebasan individual dalam konteks problematika yang berkembang di negara-negara anggota Uni Eropa.

Dapat dibayangkan bagaimana beratnya tugas Polri dalam mengantisipasi dan menjaga keamanan maupun ketertiban umum atas dampak-dampak sosial-ekonomi dan politik yang terjadi di Indonesia saat ini seperti yang telah diidentifikasi di atas. Tentu, perlu dipikirkan lebih jauh bagaimana Polri secara strategis dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan melibatkan partisipasi warga dalam konsep *community policing* atau Polmas. Konsep ini secara luas telah diterapkan dan dipraktikkan di banyak negara. Karena yang pasti rasio jumlah polisi dengan penduduk dan luas wilayah RI sangat tidak seimbang².

Dalam kerangka *counter terrorism*, pemerintah Inggris dan pemerintah Jerman telah memanfaatkan konsep *community policing*, khususnya untuk mendapatkan informasi tentang gerak dan peta teroris yang masuk ke salah satu wilayah mereka. Pemerintah Inggris menggunakan *community intelligence* secara sistematis untuk menangkal gangguan keamanan di sana. Dalam analisisnya Inees Martin menyatakan bahwa pelibatan masyarakat di Inggris dalam menjaga keamanan dan ketertiban umum di wilayahnya dapat menurunkan insiden terorisme dan membuat calon teroris tidak merasa mendapatkan tempat untuk membiakan gagasan fundamentalisnya maupun melakukan tindakan terornya. Masyarakat secara otomatis memberikan informasi “intelegen” pada pihak kepolisian UK bagi setiap orang baru yang datang ke wilayah mereka. Informasi intelijen itu disampaikan secara elektronik pada pusat data mereka tanpa harus mengorbankan hak para pendatang. Pengawasan itu menjadi rutin, khususnya untuk memantau perilaku orang baru, maupun warga mereka sendiri apabila melakukan sesuatu yang mencurigakan. Situasi itu agak mirip dengan situasi di Jerman Timur sebelum *reunification* dijalankan di sana.³

Di Indonesia sendiri penerapan konsep awal *community policing*, telah dimulai pada masa penjajahan Belanda dan dilanjutkan secara ketat

² Ratio jumlah polisi yang ideal menurut standar PBB adalah 1:400 atau 1:300. Sementara ratio yang ada sekarang di Indonesia masih 1:500. Memang ratio jumlah polisi dibandingkan dengan penduduk tidak selalu berbanding linier dengan kinerja polisi. Di beberapa kota besar di Amerika, ratio polisi dengan jumlah penduduk tidak menggambarkan kinerja keberhasilan Polisi. Banyak studi yang telah menunjukkan kaitan ini, lihat antara lain studi Lotfin and McDowall, 1982; Krahn and Kennedy, 1985; Koenig, 1991; Laurie, 1970; Gurr, 1979; Emsley, 1983; Silberman, 1978; Reiner, 1985; Lane, 1980; dan Walker, 1989.

³ Innes Martin, “Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605 ,1, (2006). 222-241; Donald, Black. “Terrorism as social control” dalam *Terrorism and Counter-Terrorism: Criminological Perspectives*, ed. Mathieu Deflem. (Greenwich, CT: JAI. 2004)

saat pendudukan pemerintah Jepang di Indonesia, dengan menerapkan sistem seperti RT-RW dan penerapan tamu harus lapor 1x24 jam.⁴ Selama lebih dari tiga puluh tahun belakangan, Polri telah merevitalisasi konsep *community policing* sebagai konsep Polmas. Dalam penerapannya, konsep Polmas banyak membantu penyelesaian tugas-tugas keamanan dan menjaga ketertiban khususnya di daerah terpencil di seluruh bagian wilayah Indonesia. Pada intinya Polmas ini adalah membangun jaringan sosial yang kokoh untuk dapat saling menginformasikan setiap gejala ketidaknormalan kehidupan sosial, baik di dalam masyarakat maupun antar komunitas. Gejala problema sosial yang muncul, dapat dengan cepat dikomunikasikan antara tokoh warga pada pihak kepolisian terdekat sehingga dapat mengambil antisipasi strategis yang tepat. Dalam konteks dimana gerakan terorisme masih eksis seperti saat ini, dimana mereka sering membangun pola kerja dalam bentuk sel-sel kecil, maka mengaktifkan partisipasi warga, khususnya forum warga untuk memantau setiap gejala dari suatu relasi dalam masyarakat yang memunculkan tanda tanya segera dapat diantisipasi dari awal.

⁴ Pada masa pendudukan Jepang, pemerintah penjajah Jepang melakukan upaya kontrol ketat atas situasi keamanan di tingkat warga dengan menerapkan *tonarigumi*, atau semacam konsep RT/RW (Rukun Tetangga/Rukun Warga). Menurut Aiko Kurasawa dalam *Mobilisasi dan Kontrol*, dia menulis bahwa konsep *tonarigumi* resmi dikenalkan di Jawa pada bulan Januari 1944. Pada jenjang terendah, *tonarigumi* terdiri dari 10 atau 20 rumah tangga dan “berlaku untuk memperketat cengkeraman pemerintah atas penduduk serta untuk meningkatkan komunikasi dengan mereka.” Di Jepang, cikal bakal *tonarigumi* ada sejak zaman Tokugawa. Saat itu, unit dasar masyarakat pedesaan disebut *buraku*, yakni pengelompokan rumah secara alamiah terdiri dari 50-100 rumah tangga yang dibagi ke dalam beberapa kelompok yang disebut *goningumi* (rukun lima rumah tangga). Setelah Restorasi Meiji, *buraku* dibubarkan. Pada 1890, sekira 76.000 *buraku* direorganisasi melalui dekrit pemerintah ke dalam unit administratif baru: *son* yang dikepalai oleh *soncho*. Saat itu, jumlah *son* ada 12.000. Tapi di banyak daerah *buraku* tetap dihidupkan dengan nama baru: *tonarigumi*. Kementerian Dalam Negeri Jepang mulai menaruh perhatian kepada manfaat *tonarigumi* sebagai unit terendah untuk melakukan kontrol dan sekaligus memobilisasi penduduk. *Tonarigumi* bertindak sebagai sarana efektif dalam melakukan kontrol atas penduduk Jepang pada masa perang. Setiap rumah tangga dipaksa supaya berpartisipasi, dan bagi yang tidak mau, tidak berhak untuk ikut serta dalam kegiatan regional apa pun, termasuk distribusi makanan; lihat juga dalam Adam, A.W., “RT/RW di Era Orde Baru Menjadi “momok” bagi Kebebasan Masyarakat Sipil,” *Sinar Harapan*, 1 November (2004).

Alasan Startegis Membuka Ruang Partisipasi Warga

Setidaknya ada 4 alasan utama dimana ruang partisipasi politik warga dalam proses penjaga dan mengembangkan sistem keamanan dan ketertiban umum perlu diberikan tempat yang sangat signifikan, yaitu:

1. Pemerintahan di manapun di dunia ini, sekalipun yang telah dibangun berdasarkan pada praktik yang sangat demokratis dan memadai secara ekonomi, tidak dapat memenuhi semua kebutuhan warganya secara penuh dan memuaskan, termasuk kebutuhan tentang keamanan dan ketertiban. Sehingga partisipasi warganya dapat memberikan kontribusi untuk mengisi dan mengatasi hal tersebut. Bentuk-bentuk partisipasi warga dalam program Polmas bisa mulai dari spektrum yang paling kuat seperti *engagement* dalam perencanaan sampai evaluasi program keamanan lingkungan sampai pada bentuk kemitraan. Melalui partisipasi yang aktif, warga dapat mengekspresikan kepeduliannya maupun melakukan kontrol sosial. Goetz dan Gaventa bahkan memberikan pandangan bahwa ekspresi kepedulian warga terhadap negaranya dapat berupa *complaint*, protes yang terorganisir, lobi dan berpartisipasi langsung dalam pembuatan keputusan publik dan menjalankan program-program pelayanan.⁵ Tujuannya untuk mendapatkan pelayanan Polmas sebagai salah satu pelayanan publik yang terus menerus meningkat kualitasnya.
2. Pemerintah, termasuk jajaran kepolisian 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 keamanan nasional dan daerah sehingga relatif mudah untuk terlibat dalam proses keputusan publik yang sehat. Warga yang aktif akan dapat memelihara hasil-hasil pembangunan keamanan daerah secara berkelanjutan.
3. Partisipasi warga dapat memperkokoh solidaritas sosial untuk membangun bangsa sehingga memperkecil gerakan-gerakan separatis dari kelompok yang 'kecewa' maupun infiltrasi dari luar yang dapat merusak solidaritas sosial. Warga adalah pihak yang sangat tepat untuk merumuskan kebutuhannya sendiri dan

⁵ Anne Marie Goetz and John Gaventa, *Bringing Citizen Voice and Client Focus Into Service Delivery*, (United Kingdom: Institute of Development Studies, 2001)

- menciptakan solusi yang tepat untuk mereka. Peran forum warga untuk menjalankan program Polmas akan membawa percepatan pembangunan di daerah.
4. Partisipasi mendorong seluruh *civil society* untuk menciptakan sinergi dan kemitraan dengan pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. 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 asasi manusia, untuk mendapatkan kesempatan melakukan ekspresi diri. Hal yang sangat penting yang dapat dikemukakan sebagai salah satu argumen penting adalah jalan menuju pada keadilan sosial, karena setiap pihak mempunyai hak dan tanggung jawab yang sama, 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.

Perdebatan dan Praktik Tentang Pelibatan Masyarakat

Pelibatan aktif warga sipil melalui pengorganisasian mereka sendiri, lazimnya disebut dengan nama umum sebagai forum warga, telah memunculkan debat yang menarik. Termasuk pelibatan mereka dalam agenda Polmas. Kelompok yang kontra akan keterlibatan forum warga sebagai elemen penting dalam pengelolaan proses pembangunan dan Polmas, kebanyakan adalah kelompok yang pro-kemapanan. Mereka umumnya berasal dari partai politik dan kalangan penguasa. Mereka beranggapan bahwa peran warga ataupun forum warga hanya sebatas dalam proses pemilihan umum yakni memilih wakil-wakil mereka yang duduk di parlemen di berbagai tingkatan maupun kepala daerah di berbagai tingkatan pula. Setelah itu, dalam implementasi program-program pembangunan atau yang biasa disebut sebagai kegiatan *day-to-day* pelaksanaan pembangunan seluruhnya diserahkan pada wakil-wakil yang sudah mereka percayakan. Kelompok ini termasuk dalam kelompok yang mempromosikan demokrasi formal.

Mereka memandang agak pesimis terhadap arah dan semangat transformasi sosial, terutama dalam sistem politik yang masih bersifat *patron-client*. Bagi kelompok ini yang terpenting bahwa demokrasi prosedural telah dijalankan, dan sisanya sangat tergantung pada mereka untuk menjalankan roda pemerintahan. Pasca kekuasaan

rezim Soeharto, elite-elite 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. Mereka tidak terlalu menyukai diterapkan prinsip *good governance*, khususnya dimensi akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Argumen yang sering mereka kemukakan adalah aspek teknis yang sangat menyulitkan dalam pelibatan warga dalam kegiatan tata kelola dan manajemen pembangunan sehari-hari. Bahkan, dalam regenerasi dan reproduksi untuk aktor politik yang akan menyertai dan menggantikan mereka hanya dilakukan dalam lingkaran dalam kelompok mereka sendiri. Mereka inilah yang oleh Tornquist dan Hadiz sebagai perilaku 'kaum penjahat birokrasi.'⁶

Kelompok ahli yang lain menyebutkan bahwa dalam *formal-democracy* maupun *procedural-democracy* di dalamnya selalu melekat *deficit-democracy*. Karena kehidupan dan kekuasaan dan keputusan strategis pada hakekatnya adalah negosiasi harian dan merupakan proses yang harus dijalankan secara rutin. Pembangunan ataupun penyelenggaraan kegiatan Polmas misalnya, tidak efektif apabila hanya dilaksanakan oleh forum warga dalam waktu tertentu saja. Kegiatan tersebut harus dijalankan dan dibangun secara rutin dan berkala. Sehingga sangat diperlukan adanya *engagement* yang intensif dari forum warga dalam kegiatan Polmas dalam bentuk implementasi yang lebih rutin. Memang selama ini, akibat dari sistem politik yang otoritarian gerakan pro-demokrasi dan warga sipil di Indonesia belum 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.⁷

Antlov mengemukakan bahwa dalam tataran mikro cukup banyak praktik demokratisasi lokal yang menarik yang dijalankan dan dikembangkan oleh berbagai kelompok masyarakat sipil baik di Indonesia

⁶ Vedi Hadiz dan Richard Robison, "Neo-liberal Reforms and Illiberal Consolidations: The Indonesian Paradox," *Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 2 (2005)

⁷ Sukma, R., "Military and Politics in Post-Suharto Indonesia," dalam T. Nguyen and F. Richter (eds), *Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times*, (Singapore: Times Media Private Ltd, 2003); Törnquist, O. et.al, "Executive Report: 1st Round Study of The Problems and Options of Indonesian Democratisation," (2004) www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst/tornquist.pdf

maupun di seluruh dunia.⁸ Dalam tiga dekade belakangan ini, dilaporkan dari berbagai penelitian bahwa inovasi tata kelola negara yang telah melibatkan forum warga yang umumnya merupakan kelompok miskin dan marginal, antara lain: Fung dan Wright (2001) meneliti dinamika (1) *Neighbourhood Governance Council of Chicago*, yang telah berhasil menjadi saranan untuk menyalurkan keresahan dan keluhan warga kota Chicago tentang pengaturan kekuasaan polisi yang tidak terkontrol menjadi *community policing* dan sekolah warga di bawah pemerintah kota yang sebelumnya tidak mendengar aspirasi warga kota Chicago;⁹ (2) *The Wisconsin Regional Training Partnership* yang bersama-sama dengan organisasi buruh, kamar dagang dan industri dan pemerintah kota menjalankan aktivitas pendidikan kepada warga kota untuk meningkatkan kemampuan keluarga buruh untuk dapat *survive* ketika krisis ekonomi dan keamanan terjadi di USA;¹⁰ (3) *The Habitat Conservation Planning Groups (HCP)* yang memberi pengetahuan kepada warga negara Amerika tentang kasus-kasus penting yang selama ini diabaikan yang berkaitan dengan penghormatan hak-hak dasar warga; (4) *City's participatory budgeting process of Porto Alegre-Brazil*, hampir seluruh warga kota Porto Alegre di Brazil melakukan musyawarah terbuka untuk memutuskan peruntukan dan alokasi dana pembangunan kota dalam seluruh aspek, khususnya peruntukan bagi program perlindungan sosial dan keamanan kota, dan (5) *Panchayat reform in West Bengal and Kerala, India*, yang berhasil melakukan penurunan kekuasaan fiskal dari peringkat kota menjadi otoritas di peringkat desa/dusun. Perubahan itu semua telah berhasil mengurangi tingkat kemiskinan dan perluasan layanan perlindungan sosial bagi orang miskin di kawasan desa di India.

Perjuangan yang setara juga dilakukan oleh kelompok perempuan miskin di Himachal Pradesh dan Kerala, India. Perjuangan forum warga perempuan itu adalah untuk mendapatkan pelayanan perlindungan dan keamanan bagi perempuan dan anak dengan mengintegrasikan fasilitas pemukiman mereka dengan kawasan perumahan mewah terpadu di

⁸ Antlov, H., "Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia", dalam E. Aspinnall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, (Singapore: ISEAS, 2003), 72-86

⁹ Archon Fung dan Erik Olin Wright, "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance," *Politics & Society*, Vol. 29 No. 1, (March 2001), 5-41

¹⁰ Laura Dresser, Joel Rogers & Scott Drazil, "Wisconsin Regional Training Partnership" <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/dresser.pdf>

Punjab Marla dan Sindh Goth Abad di India. Model perjuangan forum warga miskin ini telah banyak menarik minat para ahli ilmu sosial politik.¹¹

Penelitian yang dilakukan oleh Thurson dan kawan-kawan di Ottawa, Canada mengkaji aspek strategis dari perjuangan warga miskin kota yang tergabung dalam organisasi seperti forum warga.¹² Selain mereka terlibat dalam kegiatan pengelolaan keamanan di tingkat lokal, mereka juga terlibat dalam kegiatan bersama di bidang kesehatan di *Calgary Health Region* Canada. Kajian Thurson membuktikan bahwa proses pengambilan keputusan strategis yang berkaitan dengan peruntukan dana kesehatan dan keamanan kota serta penilaian program pelayanan publik sangat optimal apabila dilaksanakan dengan cara-cara partisipatif. Proses ini berlangsung terus dan berhasil meningkatkan kemampuan sosial politik warga miskin untuk bernegosiasi terhadap pemerintah daerahnya. Sehingga warga miskin dapat mengambil keputusan dalam alokasi sumberdaya penting yang berkaitan dengan kualitas kehidupan mereka sehari-hari. Penelitian yang dilakukan oleh Thurson dan kawan-kawan itu memberikan penekanan bahwa proses demokrasi lokal dapat memperkuat posisi tawar forum warga yang umumnya terdiri dari warga miskin kota.

Gejala munculnya inisiatif forum warga dalam *governance engagement* untuk proses-proses pengambilan keputusan di tingkat lokal ternyata berkaitan erat dengan perubahan nasib mereka sendiri, saat ini telah menjadi perhatian dunia internasional. Lebih dari 93 buah negara di dunia ini telah mempraktikkan untuk memberi ruang kepada warganya untuk terlibat dan bereksperimen melakukan pengorganisasian diri. Mereka kemudian terlibat secara langsung dalam proses-proses pengambilan keputusan penting di pelbagai peringkat masyarakat. Bahkan, pada tingkat yang lebih luas, melintasi batas negara, keterlibatan forum warga juga telah dilakukan. Kajian yang dilakukan oleh Sneddon & Fox di daerah aliran sungai Mekong menunjukkan bahwa proses pengelolaan sumberdaya sekitar sungai Mekong telah melibatkan banyak aktor, mulai dari para nelayan, petani, peternak, perambah hutan,

¹¹ Jim Ife, *Community Development: Community based-alternatives In An age of Globalization.*, 2nd Edition. (Australia: Pearson Education, 2005); Howard Jones, *Social welfare in third world development*, (London: MacMillan, 1990); Suharto, Edi., "How informal enterprises coped with the Asian crisis: The case of pedagang kakilima in Bandung Indonesia," dalam Edwina Palmer (ed.) *Asian future Asian tradition* (Folkestone, Kent: Global Oriental, 2004).

¹² Thourston, W.E., Mac Kean, G., Vollman, A., Casebeer, A., Weber, M., & Bader, J. "Public participation in regional health policy: a theoretical framework," *Health Policy*. 2005 Sep 8;73(3):237-52.

pemerintah daerah, pemerintah pusat bahkan pemerintah negara jiran (Thailand, Lao PDR, Cambodia dan Vietnam) adalah pihak-pihak yang berkepentingan terhadap akses serta pengelolaan sumberdaya aliran sungai Mekong.¹³ Hal yang menarik adalah usaha dari keseluruhan pihak ini membentuk *Mekong River Commission* (MRC) yang bersifat multi-pihak. Aspek keamanan dan ketertiban dalam pengelolaan sumberdaya Mekong ini telah diadopsi menjadi prosedur standar kerja-kerja mereka. MRC kemudian dipercaya untuk mendorong proses-proses perundingan yang lebih luas, berkomunikasi dan penyamaan langkah dengan seluruh pemangku kepentingan dari sungai Mekong di negara lain secara regional.

Praktik 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 lokal. 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, termasuk dalam merencanakan dan menjamin keamanan dan ketertiban di wilayah mereka, sekalipun jauh dari pelayanan formal kepolisian. Masyarakat adat yang hidup di hutan lindung maupun di pedalaman, Masyarakat yang hidup di pulau-pulau terluar dan mereka yang terlahir di daerah terpencil adalah contoh komunitas yang harus dan perlu membangun sistem keamanan dan ketertiban mereka sendiri. Forum warga adalah kendaraan dari warga sipil untuk dapat berekspresi dan berorganisasi di tingkat komunitas.

Dahulu, dalam sistem pemerintahan terpusat, warga diartikan sebagai "orang yang harus diatur/diperintah". Sebagai warga negara yang baik, warga diharapkan dapat mematuhi peraturan dan memenuhi kewajibannya, baik kepada warga negara lain maupun kepada "pihak yang mengatur/memerintah". Sebaliknya pihak yang mengatur/memerintah berkewajiban memberikan perlindungan kepada warga, membantu menyiapkan perangkat pembangunan untuk warga 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

¹³ Chris Sneddon dan Coleen Fox, "Power, Development, and Institutional Change: Participatory Governance in the Lower Mekong Basin," *World Development*, Volume 35, Issue 12, (Desember 2007), 2161-2181.

warga memungkinkan mampu memerintah diri sendiri dengan cara dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan publik yang menyangkut kehidupan, mata pencarian, keamanan dan ketertiban komunitas, lingkungan dan kehidupan sosial warga sendiri. Pemerintah memang bertugas mengatur, namun tidak sepenuhnya, dan bukan tanpa syarat. Salah satu argumen terkuat dari partisipasi aktif warga adalah warga memberikan kontribusi bagi terwujudnya *local good governance*. Penguatan suara warga 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 warga dalam pemerintahan sehari-hari menjadi sangat penting. Pemberian ruang partisipasi ini merupakan praktik yang genuin dari proses demokratisasi.

Situasi seperti ini pernah pula di alami oleh negara Philipina setelah 22 tahun di bawah tekanan rezim otoriter Marcos maupun negara Brazil yang mengalami masa depresi di bawah tekanan rezim militer. Hanya saja konteks dan tanda-tanda vital antara ketiga negara itu berbeda. Di Philipina gerakan warga sipil yang didorong oleh aliansi gereja dan kelompok demokrat-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: Menuju Demokrasi Populer

Keterlibatan warga dalam *governance* telah diterima sebagai 'aksioma' kebijakan dan pandangan umum dalam dunia kerjasama pembangunan internasional. Lembaga-lembaga internasional saat ini telah mensyaratkan bahwa proses pembangunan yang dananya berasal dari kerjasama pembangunan internasional, ataupun memiliki implikasi hubungan internasional, maka harus dijalankan dengan pendekatan partisipatif. Setidaknya harus memperhitungkan warga masyarakat sebagai *stakeholder* yang setara dengan aktor-aktor lainnya dalam perencanaan program pembangunannya. Pandangan tersebut berakar pada asumsi bahwa partisipasi dapat mendorong terbangunnya warga negara yang baik, keputusan-keputusan yang tepat dan hasil akhirnya dapat membangun pemerintahan yang baik pula.¹⁴ Dalam tataran praktis, keterlibatan warga dalam *governance* bermakna keterlibatan langsung mereka dalam proses pengambilan keputusan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka sebagai jawaban atas defisit demokrasi yang sering terjadi terutama di negara-negara berkembang.

Apabila prinsip dan praktik demokrasi populer dapat dijalankan secara sistematis dalam suatu negara ataupun 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 dan politisi serta wakil rakyat harus bertanggungjawab serta mendengarkan suara warga mereka. Pemerintah tidak bisa lagi hanya menikmati menjadi elite politik yang menggenggam seluruh kekuasaan dan sumberdaya serta menikmatinya untuk kepentingan melanggengkan kekuasaan mereka belaka, tetapi harus melayani kepentingan warga 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 mempraktikkannya. Bolivia misalnya telah menjalankan *The Bolivian Law of Popular Participation* yang sangat tegas mengakui keberdaaan organisasi warga secara teritorial (semacam RW di Indonesia dengan mempunyai hak

¹⁴ Andrea Cornwall, "Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation." *IDS Bulletin*, Vol. 35. Number 2, (April 2004), 1-10.

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.¹⁵

Baekait dengan implementasi undang-undang partisipasi di Bolivia, proses keamanan dan ketertiban warga juga otomatis menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Termasuk anak dan remaja serta kelompok perempuan maupun kalangan *senior citizen*, mereka telah berhasil merumuskan keperluan spesifiknya dalam program *community policing* disana. Kebutuhan spesifik dari setiap segmen dalam masyarakat untuk mendapatkan jaminan keamanan dan ketertiban dari gangguan yang mungkin muncul, serta cara-cara menanggulangi apabila terjadi gangguan tersebut sudah menjadi bagian yang disiapkan, diperbincangkan, direncanakan, dialokasikan anggarannya dan dilaksanakan secara partisipatif. Tentunya, aspek-aspek teknis kepolisian tetap menjadi domain utama bagi pelayanan *policing* di sana.

Labih jauh ruang partisipasi publik diartikulasikan sebagai paradigma baru mengenai pembangunan yang memberikan kerangka terhadap gagasan bahwa warga 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 warga diartikan sebagai: *proses, cara, sarana bagi warga, terutama kelompok miskin dan marginal untuk terlibat dan turut mengendalikan sumberdaya (alokasinya) melalui berbagai proses pengambilan kebijakan publik yang berpengaruh langsung terhadap kehidupan mereka.*¹⁶

Pada masa lalu sangat kuat anggapan bahwa pemerintah dapat mewakili, mengetahui dan memahami semua persoalan pembangunan dan masalah warganya. 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 "kuat-kuat"nya

¹⁵ Juni Thamrin, *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 (2001)

¹⁶ Nierras, R, Bishop, E, Abao, C and Rose Millianos, K. 2002, *Making Participatory Planning in Local Governance Happen*, unpublished mimeograph, Logolink, IDS, UK

ditambah dengan *booming* migas, warga lebih dianggap sebagai “sasaran dan target pembangunan” yang dilaksanakan dengan cetak birunya (*blue print*) yang diimpor dari keberhasilan modernisasi di negara-negara Utara.

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

Dasawarsa 90an, makna dan jangkauan partisipasi semakin luas. Partisipasi tidak dipandang sebagai tujuan tetapi cara dan alat untuk mencapai tujuan. Kelompok miskin dan marginal mulai membicarakan hak-hak mereka sebagai warga yang sah. Agenda pemberdayaan yang mengkaitkan partisipasi dengan demokrasi dan kesetaraan semakin terbuka. Kelompok miskin tidak mau diperlakukan sebagai “penerima manfaat” pembangunan, tetapi mulai menuntut diperlakukan sebagai salah satu *stakeholder* utama. Partisipasi 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 struktural dan ketidaksetaraan. Mereka mulai mencanangkan gagasan *pro-poor* (berpihak pada kelompok miskin) dan meminta NGO dipertimbangkan sebagai salah satu agen penting yang harus ada dalam setiap proyek pembangunan sebagai salah satu jaminan agar kelompok miskin dibicarakan sebagai agenda penting. Ide ini kemudian meluas dan masuk menjadi bagian dari proses-proses pembuatan kebijakan publik.

Memasuki dasawarsa 2000-2010, proses pengambilan kebijakan publik mulai berubah dimana warga 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.¹⁷ 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 lokal; (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 60an), yang menyebutkan bahwa pejabat publik lebih berperan sebagai pelayan kalangan elite 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 70an 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 sistem pemerintahan lokal pada awal dasawarsa 80an. 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

¹⁷ John Clayton Thomas, *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*, (San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1995)

berperan pada umumnya adalah kalangan menengah ke atas (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 di sini. 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 Ruang Partisipasi Politik Warga

Ada dua konsep ruang bagi partisipasi politik warga termasuk dalam mengelola polmas yang dapat dianalisis lebih jauh dalam konteks menuju pada demokrasi populer. Konsep pertama adalah "*invited space*" dan konsep kedua adalah "*popular space*".¹⁸ Konsep pertama mengacu pada 'institusi antara' yang umumnya disediakan atau difasilitasi oleh pemerintah (daerah), untuk merespon tuntutan warga ataupun tekanan donor internasional, maupun kerasnya advokasi yang dilakukan oleh NGOs yang menuntut kesertaan warga dalam *governance*.¹⁹ Pemerintah yang baru terbentuk seperti pemerintahan Jokowi sekarang, ataupun pemerintahan koalisi seimbang cenderung akan memberikan konsensi "*invited space*" untuk partisipasi politik warga, terutama pada masa awal pemerintahannya. Begitu mereka merasa unsur-unsur elite kekuasaan mereka telah terkonsolidasi, maka ruang tersebut biasanya berlahan akan ditutup kembali dan makin menuju pada praktik otoritarian. Di sana 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.

¹⁸ Andrea Cornwall, "Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation"

¹⁹ 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

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 struktural 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 karakter 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 mungkin 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 diinstitutionalisasi dengan aturan-aturan main internal yang lebih mengikat. Karena sifatnya lebih merupakan ruang bagi warga, seringkali menunjukkan penampakan yang lebih ‘agresif’. Kedua bentuk ruang partisipasi ini bisa berubah dan saling mempengaruhi bahkan saling bertumpuk tergantung pada situasi social masing-masing tempat. Advokasi 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.

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 dalam implementasi Polmas menjadi lebih 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 di tingkat lokal 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 lokal 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, sosial, 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.

Daftar Pustaka

- Adam, A.W., RT/RW di Era Orde Baru Menjadi “momok” bagi Kebebasan Masyarakat Sipil. Sinar Harapan, 1 November 2004, Jakarta.
- Antlov, H., “Not Enough Politics! Power, Participation and the New Democratic Polity in Indonesia”, dalam E. Aspinall and G. Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*, Singapore: ISEAS, 2003), 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
- Andrea Cornwall, “Introduction: New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation.” *IDS Bulletin*, Vol. 35. Number 2, (April 2004), 1-10.
- Donald, Black. “Terrorism as social control” dalam *Terrorism and counter-terrorism: Criminological perspectives*, ed. Mathieu Deflem. (Greenwich, CT: JAI. 2004)
- Archon Fung dan Erik Olin Wright, “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance,” *Politics & Society*, Vol. 29 No. 1, (March 2001), 5-41
- 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
- Vedi Hadiz dan Richard Robison, "Neo-liberal Reforms and Illiberal Consolidations: The Indonesian Paradox," *Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 2 (2005)
- Hadiz, V. (2003). Power and politics in North Sumatera: The uncompleted reformasi. In E. Aspinall & G. Fealy (Eds). *Local power and politics in Indonesia*. Singapore. Institute of South East Asian
- Ife, Jim. *Community Development: Community based-alternatives In An age of Globalization.*, 2nd Edition. (Australia: Pearson Education, 2005)
- Jones, Howard. (1990). *Social welfare in third world development*, London: MacMillan.
- John Clayton Thomas, *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*, (San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1995)
- Martien., Innes. 2006., "Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605 (1),. 222-241.
- 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, Logolinl, IDS, UK
- Rosser, A., Kurnya, R and Donni, E, 2004. *Indonesia: The Politics of Inlusions*, IDS working paper No. 229, Sussex University, UK.
- Suharto, Edi., "How informal enterprises coped with the Asian crisis: The case of pedagang kakilima in Bandung Indonesia," dalam Edwina Palmer (ed.) *Asian future Asian tradition* (Folkestone, Kent : Global Oriental, 2004).
- Sukma, R., "Military and Politics in Post-Suharto Indonesia," dalam T. Nguyen and F. Richter (eds), *Indonesia Matters: Diversity, Unity, and Stability in Fragile Times*, (Singapore: Times Media Private Ltd, 2003)
- 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 Optimasi Kesertaan Warga Dalam Pengambilan Keputusan Publik. Makalah seminar untuk Kongres Ilmu Pengetahuan, LIPI-Depdiknas.
- Thourston, W.E., Mac Kean, G., Vollman, A., Casebeer, A., Weber, M., & Bader, J. "Public participation in regional health policy: a theoretical framework," *Health Policy*. 2005 Sep 8;73(3):237-52.
- 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. et.al, "Executive Report: 1st Round Study of The Problems and Options of Indonesian Democratisation," (2004) [www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst /tornquist.pdf](http://www.sum.uio.no/publications/pdf_fulltekst/tornquist.pdf)

