

PARTISIPASI PUBLIK MELALUI *PUBLIC HEARING* DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

Ratnia Solihah¹

Abstrak

Tulisan ini mengkaji tentang pentingnya partisipasi publik dalam perumusan kebijakan publik, khususnya dalam bentuk *public hearing*. Dengan *public hearing*, permasalahan terjadinya distorsi antara input dan output kebijakan akan dapat dihindari. Walaupun secara substansial partisipasi publik yang berhubungan dengan proses perumusan kebijakan publik atau proses pembentukan peraturan perundang-undangan (tingkat DPR) atau peraturan daerah (tingkat DPRD) dijamin dan diatur dalam pasal 53 UU No.10 Tahun 2004, namun mekanisme dan teknik memberikan masukan dan mengakomodasi masukan masyarakat masih belum diketahui secara luas, baik meliputi implementasi metode-metode partisipatif dalam merancang maupun dalam memutuskan sebuah kebijakan bersama eksekutif. Selain itu, hasil *public hearing* juga masih dirasakan belum memuaskan masyarakat/publik. Berdasarkan kajian melalui studi literatur dan dokumentasi, dapat ditunjukkan bahwa ruang-ruang partisipasi formal yang tersedia di DPR/DPRD berada pada tingkat konsultasi, di mana dalam ruang-ruang itu terjadi komunikasi dua arah antara publik dengan anggota DPR/DPRD. Tetapi seringkali ruang-ruang tersebut dijadikan sekedar alat melegitimasi pokok-pokok pikiran dan RUU/Raperda yang sudah disusun DPR/DPRD. Bila

¹ Pusat Studi Politik dan Demokrasi, Departemen Ilmu Politik, UNPAD
Email: ratnia@unpad.ac.id

dipahami dengan cara pandang seperti ini, maka secara substansial ruang-ruang partisipasi formal yang disediakan DPR/DPRD tersebut turun pangkat pada tingkat therapy dimana yang terjadi sebetulnya adalah semacam sosialisasi atau pengarahan dari DPR/DPRD kepada publik. Sebaliknya pada ruang partisipasi publik informal, dapat dilihat bahwa tinggi rendahnya partisipasi publik ditentukan sendiri oleh masyarakat/publik. Ruang partisipasi publik informal yang dibentuk kelompok masyarakat berada pada tingkat plakasi, dimana komunikasi sudah meningkat pada tahap negosiasi; tetapi otoritas pengambilan keputusan tetap berada di tangan badan legislatif (DPR/DPRD).

Kata Kunci: Partisipasi Publik, *Public Hearing*, Kebijakan Publik

Pendahuluan

Dalam rangka mewujudkan suatu negara dengan masyarakat yang demokratis, peran serta dan aspirasi masyarakat akan sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Substansi dari demokrasi dalam konteks pemerintahan itu sendiri adalah terselenggaranya suatu pemerintahan yang berdasarkan aspirasi dan kehendak rakyat. Dengan demikian kelancaran saluran aspirasi masyarakat memegang peranan penting dalam rangka demokratisasi suatu bangsa. Dalam konteks demokratisasi, terhambatnya atau terkontaminasinya saluran aspirasi oleh suatu kelompok kepentingan tertentu daripada kepentingan rakyat akan berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan yang melenceng dari konsep demokrasi. Salah satunya dapat dilihat dari produk kebijakan pemerintahan yang secara mayoritas tidak berpihak pada kepentingan rakyat; dan ini akan menimbulkan beberapa masalah tertentu, terutama menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis,

Longmann (2003) mengemukakan ada tiga prinsip fundamental dalam demokrasi perwakilan, yaitu: (1) Kedaulatan rakyat, yang ditandai dengan enam kondisi, yakni: kebijakan publik yang merefleksikan keinginan masyarakat; pemimpin pemerintahan yang dipilih; pemilihan yang bebas dan terbuka; partisipasi masyarakat dalam proses politik; ketersediaan informasi yang berkualitas; dan peraturan/kaidah mayoritas. (2) Persamaan politik, yaitu setiap orang memiliki kesamaan pengaruh dalam voting dan pembuatan keputusan politik yang lain. (3) Kebebasan politik, meliputi: kebebasan berbicara; kebebasan beragama; kebebasan pers dan kebebasan untuk berkumpul dan berserikat.

Dari apa yang dikemukakan di atas, maka di dalam negara demokrasi, partisipasi publik merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam membangun dan menegakkan demokratisasi tak terkecuali bagi negara Indonesia yang mengemban amanat reformasi pasca lengsernya Soeharto tahun 1998. Sebagai konsekuensi dari dibangun dan ditegakkannya demokrasi di Indonesia, maka salah satunya adalah dengan dibuka dan disediakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi yang seluas-luasnya (ruang partisipasi publik). Selama ini, partisipasi publik yang terfasilitasi hanya sebatas penggunaan hak pilih dalam pemilu dan pemberian kontribusi kepada negara melalui pembayaran pajak dan pungutan lain yang bersifat sah dan legal. Ruang partisipasi publik yang sesuai dengan keinginan masyarakat sendiri masih sangat minimalis.

Kesempatan untuk berpartisipasi bagi rakyat yang masih minimalis (kecil) ini salah satunya adalah dalam pembuatan kebijakan publik, seperti penyusunan Undang-Undang (UU) di DPR dan penyusunan Peraturan Daerah (Perda) di DPRD. Ruang publik yang diberikan sangat terbatas, itu pun sebagian besar telah dipolitisir oleh pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga suara murni dari rakyat hanya terdengar sama ditambah lagi dengan penolakan-penolakan; walaupun aspirasi rakyat diterima, hanya ditampung dan tidak ada tindak lanjutnya. Akibatnya mayoritas kebijakan yang dihasilkan

selama ini kurang mencerminkan kepentingan masyarakat banyak, karenanya kasus yang sering terjadi di Indonesia yaitu distorsi antara input dan output yang dihasilkan dalam proses kebijakan; dimana apa yang menjadi aspirasi/tuntutan/keinginan masyarakat (input) yang disampaikan pada saat proses formulasi kebijakan tidak sesuai dengan hasil (ouput)nya setelah kebijakan tersebut dibuat dan ditetapkan.

Untuk itu demi kelancaran penyaluran aspirasi masyarakat, salah satu upaya yang dilakukan untuk menyerap aspirasi rakyat secara murni dan benar-benar tidak bermuatan kepentingan dari kelompok atau suatu golongan tertentu adalah dengan *public hearing*. Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis juga dapat ditunjukkan sejauhmana kemampuan pihak pemerintah melakukan komunikasi dan interaksi secara langsung dengan masyarakat. Semakin tinggi tingkat komunikasi politik langsung dan interaksi pemerintah dengan masyarakatnya, maka akan semakin mudah dan akan semakin terjamin bagi aspirasi masyarakat untuk dapat sampai pada input dari proses politik dan proses pemerintahan (seperti proses penyusunan kebijakan); sehingga dapat mempengaruhi pertimbangan dan tindakan pemerintah dalam membuat suatu produk kebijakan yang sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat di negara/daerah tersebut.

Dengan sesuainya produk kebijakan tersebut dengan kehendak dan kebutuhan masyarakatnya, menunjukkan semakin demokratisnya penyelenggaraan pemerintahan di negara tersebut. Terkait dengan komunikasi langsung tersebut, *public hearing* merupakan salah satu contoh komunikasi politik secara langsung, karena dalam *public hearing* komunikator dan komunikan bertatap muka secara langsung.

Partisipasi Publik dalam Perumusan Kebijakan Publik

Menurut Emory S Bogardus¹ “Publik adalah sejumlah orang yang dengan suatu cara mempunyai pandangan yang sama mengenai suatu masalah atau setidaknya mempunyai kepentingan bersama dalam

¹Dalam Soenarjo, Djoenasih S. 1997. *Opini Publik*. Yogyakarta: Liberty. P. 21.

sesuatu hal”. Sementara itu Herbert Blumer² mengemukakan bahwa “Perkataan publik melukiskan kelompok manusia yang berkumpul secara spontan dengan syarat-syarat: a) menghadapi suatu persoalan (issue), b) berbeda pendapatnya mengenai persoalan ini dan berusaha mengatasi persoalannya, c) sebagai akibat keinginannya mengadakan diskusi dengan mencari jalan keluar”.

Menurut Frederickson³, ada beberapa prinsip yang dapat diakomodasi tentang bagaimana konsep publik dapat diperkuat eksistensinya, baik sebagai ide maupun sebagai suatu seni dalam praktik. Prinsip pertama, konsep publik harus dibangun melalui pemberdayaan konstitusi. Setiap tindakan pejabat publik harus berbasis pada konstitusi, artinya, administrasi publik harus mempunyai kompetensi, baik secara teknis maupun secara moral untuk mengabdikan pada konstitusi. Oleh karena itu yang terpenting bukanlah kemampuan pejabat publik untuk menghafal konstitusi pasal-demi-pasal, melainkan komitmen mereka untuk menjadikan konstitusi sebagai dasar dari setiap tindakannya.

Prinsip kedua, konsep publik harus berdasarkan pada pengertian warga negara yang berbudi luhur (*virtuous citizen*). Dalam hal ini perlu disadari bahwa suatu rezim pemerintahan tidak akan lebih baik dari masyarakat yang mereka wakili. Oleh karena itu, untuk melahirkan rezim yang baik, perlu dibangun warga negara yang baik pula yang merupakan sumber dari pemerintahan tersebut. Prinsip ketiga, konsep publik harus didasarkan pada pembentukan dan usaha mempertahankan sistem dan prosedur untuk mendengarkan dan merespon kepentingan publik. Prinsip keempat, konsep publik harus didasarkan pada kebajikan dan kasih. Warga negara yang baik akan menghargai dan mematuhi hukum sebagai kepedulian pada kepentingan orang lain seperti pada kepentingannya sendiri. Mereka juga akan mengusahakan dengan segala kemampuannya untuk kesejahteraan seluruh warga

²*Ibid*

³Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI, h. 114-116.

masyarakat yang merupakan "saudaranya". Demikian pula rezim yang berkuasa akan bertindak sama, karena mereka adalah penjelmaan publik yang mendapatkan amanah yang perlu ditunaikan.

Sementara itu, terkait dengan istilah "partisipasi publik", dapat dilihat dalam beberapa definisi berikut ini: Partisipasi publik didefinisikan oleh Antoft and Novack⁴ sebagai *the continued active involvement of citizens in making the policies which affect them*". Hal senada dikemukakan oleh Joan Nelson⁵ sebagai "partisipasi warga negara yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah". Sedangkan menurut Norman H. Nie dan Sidney Verba⁶ didefinisikan sebagai "partisipasi warga negara yang legal bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara atau tindakan-tindakan yang diambil mereka". Miggley⁷ mengungkapkan pandangannya tentang partisipasi publik berdasarkan United Nations Economic and Social Council Resolution 1929. Resolusi ini menyatakan bahwa partisipasi membutuhkan keterlibatan orang-orang secara sukarela dan demokratis dalam hal (a) sumbangsuhnya terhadap usaha pembangunan, (b) penerimaan manfaat secara merata, (c) pengambilan keputusan yang menyangkut penentuan tujuan, perumusan kebijakan dan perencanaan, serta penerapan program pembangunan sosial dan ekonomi. Hal tersebut didukung oleh pendapat Philips dan Graham yang mengungkapkan karakteristik partisipasi publik setelah menyimpulkan beberapa studi tentang partisipasi publik dalam *local governance*.⁸ Karakteristik tersebut meliputi partisipasi publik melibatkan warga dalam keseluruhan proses pemilihan kota; pada

⁴Dalam Agustino, Leo. *Op. Cit.* P. 116.

⁵Dalam Prasojo, Eko. 2005. *Demokrasi di Negara Mimpi: Catatan Kritis terhadap Pemilu 2004 dan Good Governance*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI. h. 133

⁶*Ibid*

⁷Dikutip oleh Muluk, M.R.Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Bayumedia Publishing. h. 50.

⁸*Ibid.* P. 53.

tingkat minimum, partisipasi publik melibatkan interaksi dan komunikasi dua arah yang diikuti dengan potensi untuk mempengaruhi keputusan kebijakan atau *outcome*-nya; partisipasi publik melibatkan individu dan kelompok, baik yang bersifat *ad-hoc* maupun *stakeholder* permanen; partisipasi publik lebih berupa seni daripada ilmu karena berpijak pada dua realitas, yakni realitas politik (terjadi dalam lingkungan politik) dan realitas birokrasi (berada dalam konteks antarpemerintahan).

Burns, Hambleton dan Hogget⁹ mengemukakan bahwa partisipasi publik dapat berlangsung dalam beberapa area pengambilan keputusan. *Pertama*, praktik operasional yang menyangkut perilaku dan kinerja pegawai dalam institusi publik, isu-isu yang berkaitan dengan aspek lainnya dalam kualitas pelayanan publik, dan sebagainya. *Kedua*, keputusan pembelanjaan yang berkaitan dengan anggaran yang didelegasikan. *Ketiga*, pembuatan kebijakan yang menyangkut tujuan-tujuan strategis dari pelayanan tertentu, rencana strategis bagi pembangunan kawasan dan fasilitas tertentu, serta prioritas pembelanjaan dan keputusan alokasi sumber daya lainnya.

Mengenai partisipasi publik dalam konteks proses kebijakan publik, Riwu Kaho menjelaskannya dalam beberapa tahapan kebijakan, yaitu partisipasi dalam proses pembuatan keputusan; partisipasi dalam pelaksanaan; partisipasi dalam memanfaatkan hasil; dan partisipasi dalam evaluasi.¹⁰ Berkaitan dengan hal tersebut Ramlan Surbakti¹¹ menegaskan adanya hubungan antara partisipasi publik dengan kebijakan publik. Menurutnya, partisipasi berarti keikutsertaan warga negara biasa (yang tidak mempunyai kewenangan) dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Kegiatan warga negara biasa ini pada dasarnya dibagi dua, yakni, 1) mempengaruhi isi kebijakan umum; dan 2) ikut menentukan, pembuat

⁹Disarikan dari *Ibid.* h. 54.

¹⁰Disarikan dari Kaho, Josef Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. h. 115.

¹¹Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.h. 141.

dan pelaksana keputusan politik.

Partisipasi publik dalam proses pembuatan keputusan sangat diperlukan karena menyangkut nasib dan kepentingan publik (masyarakat) sendiri. Dalam implementasinya, partisipasi publik dapat dibedakan dalam 3 bentuk partisipasi, yaitu: 1) partisipasi mandiri yang merupakan suatu usaha berperan serta yang dilakukan sendiri oleh pelakunya untuk mempengaruhi kebijakan publik yang akan dibuat; 2) partisipasi mobilisasi yang merupakan keikutsertaan rakyat dalam berperanserta mempengaruhi kebijakan publik dengan cara dimobilisasi oleh pihak lain; dan 3) partisipasi seremonial yang merupakan partisipasi yang mendukung dan dimobilisasikan dengan cara-cara demonstrasi, pawai dan sejenisnya. Dari ke-3 bentuk partisipasi tersebut, maka partisipasi publik yang paling ideal dan diharapkan dalam proses kebijakan publik adalah keterlibatan langsung masyarakat secara sukarela dan mandiri, baik dalam perencanaan (proses perumusan kebijakan publik) maupun dalam pelaksanaan dan evaluasi kebijakan publik.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan publik pada hakekatnya merupakan aktivitas setiap orang atau warga negara baik individual atau kolektif yang secara sadar dan sukarela (tanpa adanya paksaan dan tekanan dari luar) untuk mempengaruhi proses penyusunan kebijakan publik atau terlibat (baik secara langsung atau tidak langsung) dalam pengambilan keputusan di setiap penyelenggaraan pemerintahan, yang tidak hanya ditujukan untuk memberikan manfaat atau menguntungkan masyarakat tertentu saja, atau untuk kepentingan dari kelompoknya sendiri; tetapi lebih ditujukan untuk dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat lainnya atau ditujukan pada kepentingan mayoritas masyarakat (kepentingan publik).

Berkaitan dengan penguatan partisipasi publik, beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah: a) mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik, b) menyelenggarakan proses konsultasi publik untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari stakeholders termasuk aktivitas warga negara dalam kegiatan publik,

serta c) mendelegasikan otoritas tertentu kepada pengguna jasa layanan publik seperti proses perencanaan dan penyediaan panduan bagi kegiatan masyarakat dan layanan publik.

Dari ketiga hal tersebut, konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari stakeholders merupakan salah satu bentuk kegiatan partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan publik. Konsultasi publik ini dapat dilakukan dalam berbagai bentuk metode. Salah satunya yang paling efektif adalah melalui *public hearing*.

***Public Hearing* dalam Rangka Partisipasi Publik**

Secara etimologi, *public hearing* terdiri dari dua kata yaitu *public* dan *hearing*. *Public* berasal dari bahasa Inggris yang secara umum dapat berarti rakyat atau warga negara atau publik atau umum. *Hearing* berarti mendengarkan, atau dapat juga berarti pemeriksaan atau penyelidikan. Dalam konteks tersebut, *hearing* dapat dilihat dalam kebiasaan-kebiasaan di parlemen Amerika, seperti panitia parlemen memanggil orang-orang yang dapat memberikan keterangan-keterangan yang harus diketahui sesuatu rencana Undang-Undang (UU), sebelum rencana itu dibicarakan dalam rapat pleno. Di Indonesia pun, DPR/DPRD atau salah satu panitianya mengadakan *hearing* untuk melakukan kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Bahkan akhir-akhir ini, seiring dengan berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, konsultasi publik (*Public Consultation*) dan Dengar Pendapat Umum (*Public Hearing*) dilakukan dalam proses pembentukan perundang-undangan (pembuatan kebijakan publik) sebagai upaya menampung aspirasi atau masukan dari beberapa pihak yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan (pembuatan kebijakan publik) tersebut.

Konsultasi Publik (*Public Consultation*) dan Dengar Pendapat Umum (*Public Hearing*) adalah dua istilah yang menjadi populer seiring dengan berkembangnya proses-proses partisipatif dalam penentuan kebijakan dan perumusan/penyusunan peraturan perundang-

undangan (kebijakan publik) yang tentunya akan berdampak bagi warganegara. Konsultasi publik merupakan istilah yang sering terkait dengan proses yang dilakukan oleh eksekutif, sedangkan dengar pendapat umum lebih sering terkait dengan proses yang dilakukan di gedung dewan oleh kalangan legislatif. Meskipun sebenarnya legislatif juga dapat melakukan konsultasi publik di daerah-daerah untuk memperoleh masukan mengenai suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang disusunnya. Konsultasi Publik yang dilakukan pemerintah untuk melibatkan warga negara dalam merumuskan sebuah kebijakan atau peraturan perundang-undangan akan membangun terjadinya hubungan dua arah antara pemerintah dan warganegara. Di sini, peran penting warganegara dan para pemangku kepentingan (stakeholders) lain diakui oleh pemerintah.

Dengan berpijak pada paparan di atas, maka *Public hearing* dapat diartikan sebagai rapat untuk mendengarkan pendapat yang ada atau dengar pendapat publik. Komisi Hukum Nasional¹² memberikan pengertian *public hearing* atau rapat dengar pendapat sebagai:

- a. rapat dimana pengurus suatu badan memberi kesempatan pada kelompok yang berminat untuk mengajukan berbagai pendapat dalam menyusun suatu rencana, kebijakan dan lain sebagainya;
- b. pertemuan antara suatu badan, lembaga atau golongan masyarakat tertentu dengan suatu komisi parlemen (DPR/DPRD) untuk memberikan serta mendapat penjelasan tentang permasalahan yang dikehendaki.

Berkaitan dengan konsep *public hearing* ini, Soetandyo¹³ mengemukakan bahwa "*Public hearing* tidak bisa hanya dialihbahasakan dengan pengertian "dengar pendapat" saja, sebab esensinya (dalam hal ini kata "*public*") menjadi hilang. *Public* merupakan sejumlah warga negara yang berkesamaan kepentingan. Unsur kepentingan inilah yang memberikan ciri suatu kolektivitas.

¹²Dalam <http://w.w.w.transparansi.or.id/majalah/edisi9/berita.html>, "Public Hearing oleh DPRD"

¹³*Ibid*

Mereka ini, meski tidak sedang menduduki jabatan-jabatan di pemerintahan apapun, amat berkepentingan dengan jalannya proses pengambilan keputusan oleh para pejabat serta hasil-hasilnya. Sebagai suatu kelompok kepentingan yang hidup di alam demokratis, mereka selalu berharap agar suara dan pendapat mereka mengenai berbagai isu ikut didengar.

Dengan demikian, yang dimaksud dengan *public hearing* dapat diartikan sebagai salah satu cara penelusuran fakta-fakta yang dapat mengungkap kepentingan khalayak ramai yang sesungguhnya dilakukan dengan cara mengundang sejumlah orang yang dipandang bisa mewakili publik untuk didengar pendapatnya. Pada tataran partisipasi publik dalam proses kebijakan publik, UU No. 10 Tahun 2004 menjamin masyarakat untuk memberi masukan dalam setiap proses kebijakan publik, hanya saja mekanisme dan teknik memberikan masukan dan mengakomodasi masukan masyarakat masih belum diketahui secara luas, baik meliputi implementasi metode-metode partisipatif dalam merancang maupun dalam memutuskan sebuah kebijakan bersama eksekutif.

Dalam UU No. 10 Tahun 2004 disebutkan mengenai keterlibatan pihak lain di luar lembaga legislatif dan eksekutif dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan (kebijakan publik), yang dalam hal ini disebut sebagai partisipasi masyarakat. Pasal 53 UU No. 10 tahun 2004 menyebutkan "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Undang-undang (RUU) atau rancangan peraturan daerah (raperda)". Dengan kata lain, masyarakat baik sebagai *stakeholders* (misalnya kalangan akademisi dari PT), *shareholders* (misalnya pihak ke-tiga yang dijadikan mitra dalam kebijakan publik, seperti pengusaha/investor/elit ekonomi lokal dsb.), asosiasi atau kelompok kepentingan (LSM), dan masyarakat sebagai obyek UU/Perda (obyek kebijakan publik) berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis terhadap rancangan kebijakan publik tersebut. Keterlibatan atau partisipasi masyarakat secara langsung dalam

memberikan masukan (input) terkait dengan proses pembentukan suatu kebijakan publik salah satunya dengan melakukan diskusi publik atau konsultasi publik yang berbentuk *public hearing*. Dengan *public hearing* setiap masukan dari masyarakat, baik dari stakeholder, shareholder, asosiasi atau kelompok kepentingan, maupun pihak yang menjadi obyek kebijakan publik tersebut dapat dibicarakan bersama-sama. Masing-masing pihak dapat menyampaikan aspirasi/keinginannya secara langsung terkait dengan kebijakan tersebut, antara pihak yang satu dengan yang lain dapat mengetahui, memahami dan mengerti apa yang diinginkan oleh masing-masing pihak, sehingga pada akhirnya dapat dilakukan sharing untuk mengambil keputusan yang dianggap tepat dan adil terutama bagi pihak yang terkena dampak langsung dari kebijakan tersebut.

Public hearing tidak lain adalah diskusi publik atau dengar pendapat publik atau musyawarah antara warganegara dan pemerintah untuk mencari cara terbaik atau untuk memecahkan suatu persoalan publik, termasuk dalam memecahkan masalah/persoalan dalam proses perumusan kebijakan publik dengan melakukan komunikasi secara langsung antara pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut. Melalui *public hearing*, relasi antar warga negara dan pemerintah dikembangkan menjadi hubungan yang lebih erat, sejajar dan saling memerlukan satu sama lain.

Public hearing itu sendiri adalah sebagai salah satu sikap responsif legislatif (DPR/DPRD) dan eksekutif terhadap semangat perubahan dan transparansi sebagaimana diamanatkan dalam agenda reformasi dan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), yang di dalamnya menempatkan partisipasi masyarakat (publik) menjadi ujung tombak dari perubahan itu. Melalui partisipasi diharapkan terjadinya perubahan hubungan antara rakyat dan negara yang lebih seimbang, yang dalam konteks ini lebih dibuka dan difasilitasinya ruang bagi publik untuk berpartisipasi secara langsung dalam menentukan nasib dan kepentingan mereka, terutama dengan terlibat langsung dalam proses penyusunan kebijakan publik.

Mengenai konsep *public hearing* ini, Chaidir¹⁴ mengungkapkan bahwa “*Public hearing*, sebenarnya bukanlah barang baru dalam riuh rendah politik dunia. Sejak berabad-abad lampau *public hearing* telah dilakukan. Setiap tahun di sebuah negara kota yang bernama Athena, rakyat dan para guardian (para pengelola pemerintahan yang terdiri dari eksekutif dan legislatif) melakukan *public hearing* untuk menentukan apa yang harus dilakukan untuk membangun Athena. Dalam kesempatan itu, semua orang memiliki hak sama sebagai pemilik negeri, memiliki hak usul, atau hak untuk diterima pendapatnya untuk menjadi sebuah kebijakan. Romawi pun tidak jauh beda konsepnya dengan Yunani, juga menggunakan konsep yang sama. Para senator Roma, sebelum mendiskusikan kebijakan-kebijakan pembangunan ekonomi dan militer dengan kaisar, terlebih dulu melakukan langkah-langkah bertemu dengan rakyat untuk menampung aspirasi. Persoalan yang ditemukan dibawa ke ruang perbincangan yang lebih khusus”.

Lebih lanjut Chaidir¹⁵ mengemukakan bahwa dalam kebudayaan Melayu, dengan cara yang sedikit berbeda, konsep semacam *public hearing* sudah menjadi bagian tersendiri dalam sistem politik dan pemerintahan. Para anggota ahlul halli wal aqdi (semacam legislatif), sebelum memberikan pandangan kepada Yang Dipertuan Muda (Perdana Menteri), lebih dulu melakukan pertemuan di berbagai tempat untuk mendapatkan masukan. Bahkan tidak hanya legislatif yang memiliki keharusan mendengarkan suara rakyat, eksekutif pun dalam kebudayaan tradisi Melayu harus mendengarkan masukan dari rakyat. Oleh karena itulah sebelum seseorang diangkat menjadi Yang Dipertuan Muda (Perdana Menteri), maka seseorang lebih dulu ditahbiskan sebagai seorang yang bergelar “Kelana” atau Calon Yang Dipertuan Muda. Gelar Kelana mengandung muatan tugas, bahwa tokoh yang bersangkutan terlebih dulu harus berkeliling mencari berbagai masukan atau mendengar problema yang terjadi di

¹⁴ Dalam Situs Chaidir.com. “Plaza Demokrasi”

¹⁵ *Ibid*

masyarakat. Salah satu tokoh yang melakukan itu adalah Raja Ali Kelana.

Dari paparan tersebut, maka dapat dilihat bahwa esensi dari *public hearing* pada hakikatnya adalah bagaimana dengan proses *hearing* tersebut, publik (masyarakat/warga negara) dapat merasakan adanya tanggung jawab bersama dalam memutuskan apa yang menjadi kebijakan yang akan dilakukan untuk orang banyak. Karena selama ini selalu terjadi perbedaan pandangan yang cenderung menajam antara apa yang diinginkan oleh rakyat dalam arti yang sebenarnya dengan apa yang diinginkan oleh rakyat “menurut rasa” para penyelenggara pemerintahan. Perbedaan pandangan tersebut pada gilirannya lambat laun akan menimbulkan disharmonisasi antara rakyat dengan wakil rakyat dan eksekutif. *Public hearing* paling tidak akan mempersempit “gap” atau “kesenjangan” persepsi tersebut dan membuat pihak-pihak penyelenggara atau pemegang kekuasaan menjadi menemukan semacam “rambu-rambu” atau “tanda” atas apa yang menjadi kehendak, kepentingan dan kemaslahatan orang banyak.

Implementasi *Public Hearing* di Indonesia serta Kendala-kendala yang Dihadapi

Implementasi *public hearing* di Indonesia dapat berbentuk kegiatan sebagai berikut:

1. Ruang Partisipasi Publik Formal di DPR dan DPRD

Partisipasi publik merupakan elemen mendasar dalam kerangka perwujudan *good governance*. Penerapan partisipasi dalam pemerintahan merupakan wujud dari *participatory democracy* yang menekankan pada terciptanya suatu hubungan yang langsung antara masyarakat/warga negara dengan pemerintah. Jadi tidak sebatas kontes keterwakilannya dalam institusi pemerintahan maupun partai politik sebagaimana *representative democracy*.

Selama ini, tata tertib DPR/DPRD tidak memuat secara khusus klausul tentang partisipasi publik di Indonesia (tingkat pemerintahan Pusat) maupun di tingkat pemerintahan lokal (kota/kabupaten/provinsi).

Namun demikian, tata tertib ini menyediakan ruang bagi publik untuk berkomunikasi dengan anggota DPR/DPRD dan menggunakan lembaga tersebut sebagai instrumen dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingannya. Ruang-ruang tersebut adalah kunjungan kerja; rapat dengar pendapat umum (*public hearing*); penampungan aspirasi dan pengaduan langsung; dan/atau penampungan aspirasi tidak langsung.

Ruang partisipasi publik formal adalah berbagai kesempatan yang disediakan DPR/DPRD bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan UU/Perda. Ruang tersebut tersedia sebelum pembahasan (pra pembahasan) maupun pada saat pembahasan RUU di DPR atau Raperda di DPRD. Ruang publik formal pada saat prapembahasan terdiri atas kunjungan kerja DPR/DPRD; penyampaian aspirasi langsung dan penyampaian aspirasi tidak langsung. Sedangkan pada saat pembahasan, ruang partisipasi tersebut adalah sosialisasi RUU/Raperda oleh badan legislatif, kunjungan kerja anggota DPR/DPRD, rapat dengar pendapat umum (*public hearing*), penyampaian aspirasi langsung dan penyampaian aspirasi tidak langsung.

Ruang formal bagi publik untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan UU di DPR atau Perda di DPRD memang tersedia. Namun ruang-ruang tersebut menjadi tidak signifikan karena beberapa persoalan yang melatar belakangnya. *Pertama*, dalam ruang tersebut tidak ada jaminan usulan, penolakan atau persetujuan publik diakomodir atau ditolak oleh DPR/DPRD. *Kedua*, kriteria pihak-pihak yang dilibatkan dalam proses penyusunan UU/Perda seringkali tidak relevan dengan substansi RUU/Raperda. Dalam kondisi ini, sulit untuk diharapkan bahwa materi dan substansi RUU yang dibahas DPR atau Raperda yang dibahas DPRD sesuai dengan kepentingan publik yang akan terkena dampak UU/Perda (kebijakan publik) tersebut.

Secara teoritik, ruang-ruang partisipasi formal yang tersedia di DPR/DPRD berada pada tingkat konsultasi. Maksudnya dalam ruang-ruang itu terjadi komunikasi dua arah antara publik dengan anggota DPR/DPRD. Tetapi seringkali ruang-ruang tersebut dijadikan sekedar

alat melegitimasi pokok-pokok pikiran dan RUU/Raperda yang sudah disusun DPR/DPRD. Bila dipahami dengan cara pandang seperti ini, maka secara substansial ruang-ruang partisipasi formal yang disediakan DPR/DPRD tersebut turun pangkat pada tingkat therapy dimana yang terjadi sebetulnya adalah semacam sosialisasi atau pengarahan dari DPR/DPRD kepada publik.

Sebaliknya pada ruang partisipasi publik informal, dapat dilihat bahwa tinggi rendahnya partisipasi publik ditentukan sendiri oleh masyarakat/publik. Ruang partisipasi publik informal yang dibentuk kelompok masyarakat berada pada tingkat plakasi, dimana komunikasi sudah meningkat pada tahap negosiasi; tetapi otoritas pengambilan keputusan tetap berada di tangan badan legislatif (DPR/DPRD).

2. Partisipasi Publik (*Public Hearing*) dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik Pasca Desentralisasi

Partisipasi publik dalam bentuk *Public hearing* biasanya bersifat lebih formal daripada pertemuan biasa lainnya. Kegiatan ini dilakukan sebelum rancangan kebijakan publik (RUU dan raperda) dirumuskan. Dalam konteks ini, *public hearing* memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi seluruh stakeholder untuk mengungkapkan pendapat dan komentar mereka atas isu-isu yang terkait dengan suatu kebijakan yang akan dirumuskan. Ciri utama *public hearing* adalah adanya kesempatan bagi pembuat kebijakan untuk mendengar dan memahami aspirasi masyarakat sebelum suatu kebijakan dirumuskan. Pada kegiatan *public hearing* ini, harus tercapai berbagai kesepakatan bersama antar para peserta menyangkut isu-isu utama serta tindak lanjut penanganannya dalam bentuk kebijakan publik yang benar-benar aspiratif. Tanpa hal ini, kegiatan tersebut belum mampu dikatakan efektif. Dengan pertimbangan tersebut, maka idealnya *public hearing* dilakukan sebagai puncak dari berbagai upaya penjaringan aspirasi stakeholder seperti kampanye informasi publik, pertemuan publik, pengumpulan data (melalui observasi, survei, wawancara dan FGD). Partisipasi publik/masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik

seperti pembuatan Perda berada pada urutan yang sangat tinggi dalam agenda desentralisasi, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 10 tahun 2004 dan UU No. 32 tahun 2004. Dengan partisipasi publik/masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan, diharapkan:

- a. Kebijakan daerah didasarkan terutama pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Berbagai kebijakan atau peraturan akan lebih sesuai dengan kenyataan dan lebih mungkin memenuhi harapan-harapan masyarakat lokal.
- b. Mendorong masyarakat lokal untuk lebih mematuhi kebijakan atau peraturan dan bertanggung jawab secara sosial. Masyarakat akan cenderung lebih patuh terhadap peraturan yang pembuatannya melibatkan mereka secara aktif.
- c. Memberdayakan pemerintah daerah untuk mendemokratisasikan proses pembuatan kebijakan publik dan lebih bertanggung jawab kepada pemilih mereka. Hal ini dilakukan dengan konsultasi terbuka dengan para pemangku kepentingan, seperti universitas, LSM dan masyarakat umum yang terkait dengan kebijakan.

Dalam kenyataannya, walaupun secara yuridis formal partisipasi publik dalam proses pembuatan/perumusan kebijakan publik sudah ada, namun kesempatan berpartisipasi tersebut belum dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh publik karena di satu sisi akibat ketidaktahuan mereka tentang mekanisme partisipasi dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Di sisi lainnya, ruang publik yang diberikan dalam proses pembuatan kebijakan publik sangat sedikit, itupun sebagian besar dipolitisir oleh pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga suara murni dari rakyat hanya terdengar sama, ditambah lagi dengan penolakan-penolakan. Kalaupun aspirasinya diterima, hanya ditampung dan tidak ada lagi tindak lanjutnya. Akibatnya, kebijakan yang keluar atau dihasilkan tidak mencerminkan kepentingan masyarakat banyak. Selain itu, kasus yang sering muncul di beberapa pemerintahan kota/kabupaten/propinsi di Indonesia adalah terjadinya distorsi antara input dengan output yang dihasilkan dalam proses kebijakan publik. Artinya aspirasi, tuntutan, masukan dan kepentingan publik/masyarakat

pada saat proses perumusan kebijakan tidak terakomodir dalam kebijakan yang dibuat dan ditetapkan, atau kebijakan publik tersebut tidak mencerminkan aspirasi dan kepentingan publik.

Upaya-upaya untuk meningkatkan pelibatan masyarakat sebenarnya bukan tidak ada. Namun dilakukan dengan tidak bertenaga atau dilakukan dengan setengah hati. Berbagai peraturan perundang-undangan (perda) dibuat dengan menyebutkan perlunya pelibatan masyarakat. Perda tentang Tata Ruang (RUTRW), Perda tentang Lingkungan Hidup, Perda tentang K3, Perda tentang TKI dan sebagainya merupakan contoh perda yang dalam pembuatannya mensyaratkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan yang terkait dengannya. Partisipasi masyarakat dalam bentuk konsultasi publik atau *public hearing* memang akhir-akhir ini sering dilakukan dalam proses pembuatan kebijakan publik sebagaimana diamanatkan UU No. 10 Tahun 2004. Namun partisipasi publik tersebut pada umumnya lebih cenderung sebagai mobilisasi dan sosialisasi kebijakan daripada sebagai ajang dengar pendapat publik (diskusi publik) yang seharusnya melibatkan seluruh peserta *public hearing* (stakeholders, shareholders, LSM, dan masyarakat yang menjadi obyek kebijakan publik tersebut) untuk menyampaikan pendapatnya atau aspirasi/kepentingannya, terutama aspirasi dan kepentingan masyarakat yang dijadikan obyek kebijakan publik tersebut

Dari beberapa *kegiatan public hearing* dalam proses perumusan kebijakan publik di beberapa daerah di Indonesia, maka beberapa kendala atau masalah yang sering ditemui adalah sebagai berikut:

1. Kegiatan *public hearing* yang dilakukan beberapa DPRD dalam menyusun raperda (rancangan peraturan daerah), selama ini hanya terkesan sebagai upaya pembenaran agar perda yang dibuat terkesan partisipatif dan demokratis.
2. Selama ini meskipun telah dilakukan *public hearing*, tapi kenyataannya hasil dan masukan dari masyarakat tidak pernah dimasukkan dalam hasil akhir raperda. Sehingga kegiatan *public*

hearing ini dianggap hanya sebagai upaya pembenaran, daripada tidak ada sama sekali

3. Salah satu bukti ketidakseriusan DPRD dalam melakukan *public hearing* terlihat saat DPRD mengundang stakeholder, misalnya dari kalangan akademisi Perguruan Tinggi untuk membahas raperda, surat undangan dan draft raperda yang akan dibahas diberikan kepada pihak Stakeholder secara mendadak. Selain itu, waktu untuk membahasnya sangat terbatas dan hanya satu kali.
4. Beberapa kegiatan *public hearing* yang dilakukan oleh beberapa DPRD Kota/kabupaten/provinsi terkesan basa-basi, juga hanya menghambur-hamburkan biaya. Selain itu dalam isi raperda, masyarakat/obyek kebijakan publik yang seharusnya dilindungi malah ditempatkan sebagai komoditas. Misalnya raperda tentang penempatan TKI yang tengah dibahas dewan, TKI ditempatkan sebagai komoditas seperti barang dagangan. Seharusnya, raperda tersebut untuk melindungi TKI, bukan mencari keuntungan dari TKI.
5. Belum ada atau tidak jelasnya mekanisme *public hearing* yang diselenggarakan pada beberapa daerah di Indonesia (kebanyakan pemerintah kabupaten/ kota/provinsi di Indonesia belum memiliki aturan baku penyelenggaraan *public hearing* seperti petunjuk teknis atau tata tertib tentang *public hearing*). Akibatnya penyelenggaraan *public hearing* tersebut prosesnya kurang maksimal atau tidak efektif, dimana tidak seluruh peserta *public hearing* (seperti masyarakat yang dijadikan obyek kebijakan) mengetahui aturan main atau cara menyampaikan aspirasi/kepentingan mereka dalam ruang publik tersebut. Adanya aturan main yang jelas juga diperlukan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dari kegiatan *public hearing* dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Kendala atau permasalahan implementasi *public hearing* dalam proses perumusan kebijakan publik tersebut walaupun dapat

diminimalisir, namun berdasarkan beberapa pengalaman di beberapa daerah sampai saat ini belum dapat dihilangkan sama sekali. Padahal dalam suasana yang kondusif seperti saat ini, dengan semakin terbukanya ruang bagi publik untuk berpartisipasi atau semakin luasnya kesempatan publik untuk menyampaikan aspirasinya secara langsung, seharusnya *public hearing* dapat dijadikan ruang atau sarana bagi publik untuk berperan serta secara langsung dalam upaya menyampaikan aspirasi/kepentingan publik dengan sebaik-baiknya, di mana proses partisipasi tersebut sebaiknya memiliki mekanisme atau aturan main yang jelas dan memuaskan semua pihak yang terkait dengan kebijakan publik tersebut, khususnya pihak yang terkena dampak langsung dari kebijakan tersebut.

Mekanisme Penyelenggaraan *Public Hearing* dalam Beberapa Bidang Kebijakan Publik pada Kabupaten/Kota di Indonesia

Berbagai bentuk partisipasi publik (dalam arti luas) dalam pemerintahan daerah berdasarkan pengalaman berbagai negara di dunia dijelaskan oleh Norton¹⁶ yang berkisar pada beberapa hal. *Pertama*, referenda bagi isu-isu vital di daerah tersebut dan penyediaan peluang inisiatif warga untuk memperluas isu-isu yang terbatas dalam referenda. *Kedua*, melakukan *decentralization in cities* (desentralisasi di dalam kota) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat. *Ketiga*, Konsultasi dan kerjasama dengan masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat sendiri. *Keempat*, partisipasi dalam bentuk *elected member* (sebagai anggota yang dipilih).

Di Indonesia, Partisipasi publik dalam urusan pemerintahan khususnya yang berhubungan dengan proses perumusan kebijakan publik (proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah) diatur dalam pasal 53 UU No.10 Tahun 2004 tentang

¹⁶Dalam Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advances Democracies*. Cheltenham:Edwar Elgar. h.103-109.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan Undang-undang dan rancangan peraturan daerah". Secara jelas pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan hak masyarakat untuk berpartisipasi memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah.

Titik tolak dari penyusunan suatu kebijakan publik adalah efektivitas dan efisiensinya pada masyarakat. Dengan kata lain, penerapan suatu kebijakan publik (Peraturan Daerah) harus tepat guna dan berhasilguna, tidak mengatur golongan tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak; sehingga dalam proses penyusunan/perumusannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Dengan demikian, tujuan dasar dari partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan publik adalah menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara atau masyarakat yang berkepentingan (*public interest*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan, karena dengan melibatkan masyarakat yang potensial terkena dampak akibat kebijakan serta kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan pengharapan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam suatu konsep. Pandangan dan reaksi masyarakat tersebut, sebaliknya akan menolong pengambil keputusan (*stakeholder*) untuk menentukan prioritas, kepentingan dan arah yang pasti dari berbagai faktor. Di samping itu, partisipasi publik juga merupakan pemenuhan terhadap etika politik yang menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan. Pada beberapa pemerintahan kabupaten/kota/provinsi di Indonesia, tatacara atau mekanisme partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan publik bermacam-macam; ada yang sudah dibakukan dalam

bentuk tata tertib ada juga yang belum diatur sama sekali dalam tata tertib (petunjuk teknis) dan bahkan belum memiliki peraturan daerah tentang partisipasi masyarakat. Partisipasi publik dalam bentuk *public hearing* itu sendiri secara mayoritas belum diatur secara baku dalam bentuk tata tertib di beberapa daerah; namun lebih didasarkan pada beberapa hal.

Pertama, mekanisme *public hearing* diatur oleh pihak inisiator atau penggagas dilakukan kegiatannya tersebut. Dalam hal ini biasanya legislatif berinisiatif untuk mengundang beberapa pihak yang terkait dengan proses pembentukan kebijakan publik tersebut. Undangan kepada pihak-pihak terkait dengan kebijakan (*stakeholder* dan *shareholder*) dan kepada masyarakat yang menjadi obyek kebijakan bisa langsung atas inisiatif legislatif; bisa melalui pengumuman atau undangan terbuka bagi masyarakat melalui situs atau website DPRD; selain itu juga atas pertimbangan/usul dari beberapa kelompok masyarakat yang sebelumnya memang menginginkan *public hearing* atas suatu raperda yang sedang disusun dan menjadi bahan perdebatan dalam masyarakat yang bersangkutan. Namun mekanisme *public hearing* ini di beberapa daerah tidak secara khusus dan tidak secara rinci/ jelas diatur dalam tata tertib dewan.

Kedua, mekanisme *public hearing* bisa juga diatur oleh pihak lain selain legislatif, misalnya oleh eksekutif apabila eksekutif tersebut yang menjadi pihak penggagas raperda (asal rancangan suatu kebijakan/raperda tersebut dari eksekutif), dan sebelum ditindaklanjuti dalam proses perumusannya dengan pihak legislatif, maka eksekutif atas kesadarannya dan keinginannya menggagas *public hearing* untuk mendapatkan masukan dari berbagai pihak terkait terhadap raperda yang digagas oleh eksekutif tersebut. Biasanya sebelum dilakukan *public hearing*, dalam rangka menjaring aspirasi atau masukan dari *stakeholder* terlebih dahulu dilakukan kegiatan-kegiatan studi dokumen, observasi, wawancara, survei, lokakarya, dan *Focus Group Discussion* (FGD).

Dengan demikian *public hearing* dapat dilakukan sebelum suatu

rancangan perda (rancangan kebijakan publik) dirumuskan atau dibahas dalam proses perumusan raperda di DPRD. Jadi pada saat ada gagasan suatu raperda, *public hearing* dapat dilakukan dalam rangka menjangkau dan menampung aspirasi atau masukan dari pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga penyusunan kebijakan publik tersebut memang diinginkan oleh masyarakat dan bertujuan untuk memenuhi kepentingan masyarakat, bukan untuk membebani/merugikan masyarakat. Misalnya dalam pembentukan raperda tentang Partisipasi Masyarakat, sebelum raperda tersebut disusun oleh legislatif dan eksekutif daerah, diadakan *public hearing* terlebih dahulu untuk mendapatkan masukan tentang substansi raperda yang bersangkutan dari *stakeholder*, masyarakat dan pihak-pihak yang berkepentingan sehingga substansinya sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut dibuat. Selain itu *public hearing* juga dapat dilakukan pada saat proses perumusan kebijakan publik (proses perumusan peraturan daerah) di DPRD. Jadi pihak-pihak yang terkait dan berkepentingan dengan kebijakan tersebut, dalam proses perumusannya berhak memberikan masukan dan persepsi secara langsung di hadapan pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan (*stakeholder*, *shareholder*, kelompok kepentingan, masyarakat yang menjadi obyek kebijakan, pemerintah sebagai subyek kebijakan dan legislatif sebagai pembuat kebijakan), sehingga pihak yang satu dengan yang lainnya mengetahui dan memahami apa yang diinginkan oleh masing-masing pihak tersebut, khususnya memahami apa yang diinginkan oleh masyarakat yang menjadi obyek kebijakan.

Secara umum, mekanisme atau teknis pelaksanaan dalam penyelenggaraan *public hearing* yang lazim dilakukan di beberapa daerah di Indonesia tidak berdasarkan petunjuk teknis yang secara khusus dibuat oleh legislatif daerah. Proses atau jalannya *public hearing* biasanya mengalir dengan sendirinya tanpa adanya aturan main atau tidak diatur secara tersendiri melalui tata tertib dewan. Dalam konteks ini, tata tertib dewan secara garis besar saja mengatur tentang persidangan dan rapat-rapat yang digelar DPR/DPRD seperti rapat

paripurna, rapat pimpinan DPRD dan rapat gabungan pimpinan DPRD, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat panmus, rapat pansus, rapat badan kehormatan, rapat kerja, rapat dengar pendapat dan rapat fraksi. Sedangkan mekanisme *public hearing* (rapat dengar pendapat) yang dilakukan di beberapa daerah adalah dengan difasilitasi oleh pihak dewan (DPRD), dimana peserta (undangan) diberikan kesempatan untuk menyampaikan masukan, gagasan, komentar dan pendapatnya tentang isu atau hal-hal yang terkait dengan kebijakan yang akan dibuat dengan didengarkan oleh peserta (undangan) lainnya. Seluruh masukan, gagasan, komentar dan pendapat dari para peserta *public hearing* tersebut dijadikan bahan pertimbangan dalam proses perumusan kebijakan publik tersebut.

Pada beberapa daerah, untuk memudahkan atau memperlancar proses dan jalannya kegiatan *public hearing*, maka atas inisiatif penyelenggara *public hearing* dibuat mekanisme penyelenggaraan *public hearing* yang salah satu alternatifnya secara garis besar adalah sebagai berikut:¹⁷

1. Seluruh peserta *public hearing* harus dimanfaatkan sebagai pelaku dan penggagas, untuk itu keseluruhan mekanisme di sini lebih diorientasikan agar terbangun komunikasi interaktif di antara seluruh peserta *public hearing*.
2. Teknik yang paling sederhana dan memungkinkan untuk memfasilitasi komunikasi interaktif di sini adalah berupa metamasalah sebagai salah satu fase perumusan masalah dalam formulasi/perumusan kebijakan (perumusan raperda). Pada tahap ini tidak hanya menemukan masalah yang bersifat tunggal melainkan berupaya memanifestasi beberapa masalah yang ada di lapangan, sehingga para peserta dihadapkan pada suatu metamasalah. Formulasi kebijakan berupaya menemukan "masalah publik" yang dibedakan dengan "masalah privat".

¹⁷Diadopsi dari http://www.adobe.com/rdr_message_eBook4_ENU_2/12/03 dan berdasarkan modifikasi penulis

Dengan ditemukannya masalah publik, maka kebijakan yang akan dibuat diarahkan mampu menyelesaikan masalah publik tersebut dan bertujuan untuk memenuhi kepentingan mayoritas publik.

3. Diperlukan seorang atau group sebagai fasilitator dalam *public hearing* ini; yang dianggap netral dan mampu menghidupkan suasana *public hearing* menjadi dinamis, tidak menoton; dimana seluruh peserta dengan leluasa dapat memberikan gagasan, aspirasi, komentar dan masukan bagi kebijakan publik tersebut. Fasilitator tersebut dapat ditentukan terlebih dahulu oleh penggagas sebelum diselenggarakannya *public hearing*.
4. Untuk mewujudkan kondisi *public hearing* yang kondusif, dinamis dan partisipatif, harus dibangun kesempatan yang sama untuk semua peserta *public hearing*, setidaknya setiap ‘suara’ atau aspirasi yang tertuang dalam metamasalah kebijakan publik harus dapat ditampilkan dan dibacakan semua, untuk dibahas bersama.
5. Penerimaan atau penolakan suatu ide/gagasan (dari peserta) harus dapat dikomunikasikan secara efektif ke seluruh peserta. Untuk menghindari diskusi yang berkepanjangan, maka langkah yang ada (bisa dilakukan) dapat berupa pengembangan kriteria bersama untuk setiap penerimaan atau penolakan. Misalnya: untuk merumuskan kebijakan tentang Potensi Daerah (Kabupaten/Kota), maka dikembangkan kriteria bersama sebagai berikut:
 - a. Mampu memberikan ciri spesifik dari kota tersebut (ciri alamiah, ciri ekonomi, ciri budaya, atau lainnya)
 - b. Mampu merangsang pertumbuhan sektor lainnya
 - c. Mudah dipahami dan dikenali masyarakat banyak (fenomena yang ada sudah menggambarkan keadaan tersebut)Atau misalnya:

Ratna Solihah: PARTISIPASI PUBLIK MELALUI.....

- a. Selama ini potensi tersebut sudah nyata dapat dirasakan masyarakat banyak
- b. Dampak ekonomi yang ditimbulkan
- c. Daya tarik (kekhususan Kabupaten/Kota yang bersangkutan dibanding dengan Kabupaten/Kota lain)

Berbagai kriteria dapat dibangun sesuai kebutuhan, tetapi selalu diperlukan adanya kesepakatan bersama terlebih dahulu. Mekanisme *public hearing* tersebut, secara substansi dapat dikembangkan bersama (tidak lagi hanya oleh pihak-pihak tertentu yang merasa paling *capable* – tetapi bersama seluruh pihak-pihak yang peduli). Di samping itu juga secara psikologis akan meyakinkan kepada seluruh peserta bahwa dalam rumusan kebijakan yang dihasilkan terdapat kontribusi (pemikiran) dari berbagai pihak (bersama). Hal yang terakhir ini sangat signifikan dalam menciptakan rasa memiliki yang pada akhirnya akan menciptakan suasana kondusif dalam operasionalnya, dimana semua pihak merasa bertanggung jawab dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi publik merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam membangun dan menegakkan demokratisasi, dimana selain ikutserta dalam pemilu, publik juga diberikan ruang untuk menyampaikan gagasan, pendapat dan keinginannya dalam proses pembuatan kebijakan publik. Partisipasi publik melalui *public hearing* merupakan salah satu bentuk partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan yang bertujuan untuk mengawal proses pembuatan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Public hearing merupakan salah satu upaya yang dilakukan untuk menyerap aspirasi rakyat secara murni dan benar-benar tidak bermuatan kepentingan dari kelompok atau suatu golongan tertentu, untuk menghindari distorsi antara input dan output yang dihasilkan

dalam proses kebijakan; dimana apa yang menjadi aspirasi/tuntutan/keinginan masyarakat (*input*) yang disampaikan pada saat proses formulasi kebijakan tidak sesuai dengan hasil (*ouput*) nya setelah kebijakan tersebut dibuat dan ditetapkan.

Dalam upaya meningkatkan kualitas *public hearing*, maka sebelum *public hearing* diselenggarakan sebaiknya dilakukan kegiatan penjaringan aspirasi *stakeholder* terlebih dahulu dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Merumuskan isu yang hendak dibahas tim penyusun kebijakan publik
- b) Membuat daftar panjang *Stakeholder*
- c) Pemetaan *stakeholder* sesuai dengan tingkat kepentingan, kapasitas, dan relevansi atau isu
- d) Menyusun strategi untuk mendorong serta memelihara partisipasi *stakeholder*
- e) Merencanakan langkah-langkah konsultasi publik (*public hearing*) antara tim penyusun kebijakan publik dengan *stakeholder*
- f) Melaksanakan Lokakarya “Jaring Aspirasi” dengan metoda Diskusi Kelompok Terfokus (FGD)
- g) Membuat Rencana Tindak atas hasil-hasil yang diperoleh dari jaring aspirasi
- h) Melakukan evaluasi tim penyusun kebijakan publik sebagai umpan balik bagi rencana pembuatan kebijakan publik serta melakukan analisis SWOT terhadap rencana pembuatan kebijakan publik tersebut.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2006. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI.
Kaho, Josef Riwu. 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Muluk, M.R.Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advances Democracies*. Cheltenham:Edwar Elgar.
- Prasojo, Eko. 2005. *Demokrasi di Negara Mimpi: Catatan Kritis terhadap Pemilu 2004 dan Good Governance*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Soenarjo, Djoenasih S. 1997. *Opini Publik*. Yogyakarta: Liberty.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- <http://www.transparansi.or.id/majalah/edisi9/berita.html>, “Public Hearing oleh DPRD”.
- http://www.adobe.com/rdr_message_eBook4_ENU
- Situs Chaidir.com. “Plaza Demokrasi”