

Daftar Isi

Implikasi Peningkatan Keterwakilan Perempuan Bagi Pemenuhan Kepentingan Perempuan (Studi pada DPRD Provinsi DIY)	
Machya Astuti Dewi & Saptopo B. Ilkodar	93-100
Explaining Foreign Policy Change	
Vinsensio Dugis	101-104
Legislatif Rente: Persekongkolan Politik Kepala Daerah - DPRD Sebagai Dasar Penyebab KKN di Jawa Timur	
Aribowo.....	105-114
Orientasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik	
Budi Prasetyo	115-130
Pemimpin Visioner dan Kaderisasi Kepemimpinan	
Rahma Sugihartati.....	131-136
Tindakan Perdagangan Perempuan dalam Proses Pengiriman Buruh Migran di Madura	
Devi Rahayu.....	137-145
Perspektif Fenomenologi tentang Trafficking TKW	
Mustain Mashud	146-154
Lansia Terlantar: Strategi Membangun Harapan Hidup dan Citra	
Subagyo Adam.....	155-162
Industrialisasi MIGAS dan Eksistensi Masyarakat Lokal: Hasil Studi di Teluk Bintuni, Papua	
Bagong Suyanto	163-173
Program Pembangunan Kesehatan: Masyarakat Desa Wuwuharjo dalam Proyek Inovasi	
Rusyad Adi Suriyanto	174-180
Aksi Borong Kondom pada Pelajar di Kabupaten Pamekasan – Madura	
Yan Ariyani	181-186
Motivasi Ekoturis dalam Pariwisata Berbasis Alam (<i>Ecotourism</i>): Studi Kasus di Wana Wisata Coban Rondo, Malang	
Dian Yulie Reindrawati.....	187-192
Ilmu Manajemen Preskriptif Vs Deskriptif, Suatu Tinjauan dari Perspektif Filsafat Ilmu	
Siswanto	193-202

Orientasi Aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik

Budi Prasetyo¹

Departemen Politik, FISIP, Universitas Airlangga

ABSTRACT

This research is based on the following ideas: First, in the formulation of public policy it is necessary to take the orientation and interest of all actors who are involved as stakeholders of the policy into consideration. Second, the fact that there are bargaining position differences between actors, it is necessary to interface the orientation mechanism between actors in order to prevent interest domination of one actor toward the other. Third, participative public policy is a paradigm which has to be fought for and could be materialized by intensive orientation interaction process. It means that actors may be able to shift the attitude and orientation patterns, as a form of accommodation between involving actors. The conclusions of this research are: First, the phase of public policy formulation, especially the problem defining and agenda setting phases, is the most important phase to identify and to understand which actors are interacting, and to know their interests and orientations in the policy formulation. Second, the synthesis or resultant of the public's interest should be communicated to determine the character of the formulated public policy. Third, accommodation and participation qualities of all formulation processes would influence the participation and accommodation in the public policy implementation phase. Fourth, in a macro scale, the orientation of the actors in the public policy formulation strongly influences the formulation and implementation process of the public policy.

Key words: Actor orientation, public interest, policy character.

Penelitian tentang orientasi aktor dalam perumusan kebijakan publik ini didasari pemikiran sebagai berikut: (1) bahwa proses perumusan kebijakan publik perlu memperhitungkan secara seksama eksistensi orientasi dan kepentingan aktor-aktor yang terlibat sebagai *stakeholder* dari kebijakan yang akan dibuat, (2) kenyataan bahwa tingkat bargaining dan latar belakang sosial ekonomi masing-masing aktor tidaklah sama, (3) kebijakan publik yang partisipatif merupakan paradigma yang dapat terwujud melalui proses orientasi antar aktor yang intensif yang memungkinkan pergeseran pola sikap dan orientasi sebagai bentuk akomodasi antar aktor yang terlibat.

Pemilihan program Program Pemberdayaan Masyarakat Pengelolaan Waduk Dawuhan (PPMPWD) sebagai objek kajian didasari atas pertimbangan berikut. Pertama, PPMPWD merupakan sebuah program perumusan kebijakan publik yang interaktif disusun bersama antara Pemerintah dan masyarakat dalam pengelolaan dan menjaga kelestarian waduk Dawuhan dan di sisi yang lain mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kedua, tolok ukur keberhasilan dari program PPMPWD ini tidak hanya dilihat dari

sisi bagaimana masyarakat bisa lebih berdaya, melainkan juga bagaimana pemerintah mampu merumuskan perubahan paradigma kebijakan publik yang partisipatif dalam arti meletakkan posisi masyarakat sebagai mitra yang setara dan saling bertanggung jawab. Ketiga, dalam perspektif kebijakan publik, proses orientasi aktor dalam program ini menggambarkan model kebijakan pembangunan masyarakat yang berorientasi pada manusia (*people center oriented*). Keempat, dalam kacamata optimistis, program PPMPWD ini dapat dimaknai sebagai paradigma baru dalam kebijakan publik tentang pembangunan di Indonesia. Model pembangunan inilah yang dianggap lebih manusiawi dan tidak sekedar *economic oriented*.

Dari latar pemikiran tersebut ditarik permasalahan penelitian sebagai berikut: (1) Bagaimanakah deskripsi proses perumusan kebijakan publik yang terjadi dalam kegiatan PPMPWD? (2) Bagaimanakah orientasi aktor dalam kegiatan PPMPWD tersebut? (3) Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi proses orientasi aktor dalam kebijakan PPMPWD?

Tujuan dari penelitian ini adalah: (1) Mendeskripsikan bagaimana proses perumusan

¹ Korespondensi: B. Prasetyo, Departemen Politik, FISIP, UNAIR. Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia. Telp. (031) 5034015. E-mail: bprasetyo_fisip@unair.ac.id, atau budiunair@yahoo.co.id

kebijakan publik dalam kegiatan PPMPWD sehingga bisa difahami proses kebijakan beserta latar yang mempengaruhinya. (2) Mendeskripsikan orientasi aktor dalam setiap tahapan proses kebijakan PPMPWD sehingga bisa difahami bagaimana orientasi dan posisi masing-masing aktor dalam kegiatan PPMPWD. Deskripsi ini menggambarkan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan kebijakan pembangunan. (3) Menemukan faktor-faktor apa saja yang menghambat dan memperlancar orientasi aktor dalam pembuatan kebijakan publik.

Manfaat secara akademis penelitian ini memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu kebijakan publik khususnya dalam proses perumusan kebijakan publik yang berorientasi kepada masyarakat, yang menempatkan masyarakat sebagai aktor yang setara dengan *stakeholder* pembangunan lainnya seperti negara, pengusaha (investor) dan sebagainya dalam proses kebijakan pembangunan, beserta memanfaatkan hasil-hasilnya.

Manfaat praktisnya, hasil penelitian ini menjadi rekomendasi kebijakan agar program-program pembangunan masyarakat dapat disusun, secara lebih tepat sasaran, tepat metode dan sesuai dengan tujuannya, sehingga pembangunan masyarakat yang berkeadilan dan sejahtera bukan lagi sekedar wacana, namun sudah menjadi komitmen bersama khususnya pengambil dan pelaksana kebijakan publik.

Kerangka Teori

Beberapa penelitian terdahulu dijadikan referensi untuk memahami perkembangan dalam penelitian sejenis sekaligus meletakkan posisi penelitian ini dalam memberikan isi di ruang yang masih kosong dalam berbagai temuan oleh penelitian sejenis.

Long & Long (1992) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa perumusan kebijakan publik yang partisipatif, interaksi aktor harus berlangsung secara setara, intensif dan *interface*. Model inilah yang oleh kedua penulis disebut sebagai model orientasi aktor. Sementara de Zeeuw (2001), seorang psikolog menyimpulkan bahwa perumus kebijakan publik seharusnya memperhatikan potensi dan kemampuan masyarakat anggota kolektivitas secara keseluruhan sehingga kebijakan yang ditentukan tidak memihak dan dapat diakses oleh seluruh aktor yang terlibat dalam kolektivitas tersebut.

Harmon (1969) meneliti tentang kepentingan publik yang merupakan konsekuensi yang muncul dalam proses formulasi kebijakan publik yang ditentukan oleh orientasi dan kepentingan aktor

yang terlibat di dalamnya, baik aktor pemerintah (administrator) maupun aktor masyarakat yang terdiferensiasi berdasar kelompok-kelompok kepentingan yang ada di dalam komunitas masyarakat. Dari berbagai sifat kepentingan publik yang diuraikan tersebut, Harmon membuat model gaya atau karakter kebijakan publik yang mempertemukan antara tingkat responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) dengan tingkat dukungan kebijakan (*policy advocacy*) dalam proses formulasi kebijakannya.

Almond & Verba (1985) meneliti perbandingan orientasi aktor yang disebut sebagai budaya politik di berbagai negara menyimpulkan bahwa ada keterkaitan yang erat antara penampilan rezim politik yang tergambar dalam model-model dan sifat kebijakan yang dibuatnya dengan tipologi budaya politik masyarakatnya. Sinclair (2002) dalam penelitiannya di Brazilia menekankan pentingnya peran dan keterlibatan masyarakat dalam segala proses pembangunan. Dalam model yang disebut "*Manitoba Approach*" ini disimpulkan bahwa, konsultasi masyarakat merupakan bagian integral yang harus dilakukan dalam setiap tahapan pembangunan, baik proses perencanaan, pelaksanaan maupun pelestarian keberlangsungan hasil pembangunan (*Sustainable development*).

Choy (2004) dalam penelitiannya di Waduk Bakun, Serawak, Malaysia menyimpulkan bahwa pembangunan Waduk serbaguna seharusnya mampu meningkatkan sosial ekonomi dan melestarikan budaya asli masyarakat di sekitar proyek pembangunan infrastruktur (Waduk), dan bukan sebaliknya masyarakat tercabut dari akar historis sosial ekonomi dan ekosistemnya akibat pembangunan yang dilaksanakan secara otoriter oleh pemerintah dengan alasan kepentingan yang lebih makro. Colajacomo (2000), yang meneliti pembangunan The Chixoy dam di Guatemala menghasilkan temuan yang dramatis di mana lebih dari 400 orang tewas terbunuh dalam aksi menentang pembangunan dam untuk mempertahankan tanah sumber mata pencahariannya. Yang tersisa dan masih hidup ditengarai menjadi terasing dengan lingkungannya dan mengalami kualitas hidup yang merosot dibanding sebelumnya.

Dalam penelitian ini, yang unik dibanding dengan beberapa penelitian yang ditampilkan di atas adalah: pertama, di dalam pendefinisian, "masyarakat" dilihat sebagai komunitas yang berinteraksi dengan objek (Waduk) meskipun tidak memiliki kepentingan secara langsung. Asumsinya justru mereka yang tidak memiliki kepentingan langsung namun berinteraksi

dengan waduk adalah mereka yang memiliki peluang lebih besar untuk melakukan kerusakan terhadap eksistensi waduk. Kedua, penekanan pada proses interaksi yang intensif orientasi aktor yang terlibat baik dari sisi masyarakat, pemerintah maupun lainnya yang memiliki keterkaitan dengan proses pembangunan tersebut. Sehingga terbentuk pola hubungan interaktif yang saling tergantung secara simbiosis mutualisme. Ketiga, penekanan pada proses persiapan perumusan kebijakan yang berupa penjarangan ekspektasi dan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, dalam penelitian ini tidak hanya mengkaji proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan saja tapi juga mengkaji secara mendalam bagaimana memahami orientasi kepentingan masing-masing aktor sebelum tahapan-tahapan kegiatan dilaksanakan.

Secara makro, kerangka teori yang digunakan adalah teori pembangunan yang partisipatif sebagai paradigma dasar dalam memberikan alasan bagi pentingnya perumusan kebijakan partisipatif. Secara mikro, teori perumusan kebijakan publik merupakan landasan bagi analisis kebijakan publik dalam peringkat perumusan kebijakan. Teori orientasi aktor dari Long & Long (1992) sebagai dasar pembahasan pentingnya interaksi intensif dan *interface* dalam perumusan kebijakan publik. Pola-pola orientasi dan posisi orientasi aktor dalam mendefinisikan kepentingan publik serta variasi model gaya (karakter) kebijakan yang dihasilkan dalam proses interaksi tersebut mengacu kepada perspektif kepentingan publik Harmon (1969). Sebagai pembanding ulasan orientasi aktor ini dikaji pula perspektif budaya politik dari Almond dan Verba (1985).

Palumbo (1987) menggambarkan analisis kebijakan dengan komponen-komponen sebagai berikut: (1) *Agenda setting* adalah tahapan dalam menganalisis dan menetapkan sifat dan besaran serta distribusi masalah. (2) *Problem definition*, tahapan dalam memperkirakan kebutuhan dan menetapkan area serta kelompok sasaran. (3) *Policy Design* (rancangan kebijakan) adalah menganalisis dan mengidentifikasi alternatif kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan (memperoleh cost effective alternative). (4) *Policy legitimation* (legitimasi kebijakan) adalah menganalisis penerimaan public dan atau policy stake holder lain terhadap suatu kebijakan atau program. (5) *Policy implementation* (pelaksanaan kebijakan) merupakan penilaian formatif yang mengambil tempat ketika suatu kebijakan/program sedang dilaksanakan, serta menganalisis persyaratan-persyaratan yang diperlukan untuk meningkatkan

kesuksesan pelaksanaan kebijakan tersebut. (6) *Policy impact* (dampak kebijakan) menganalisis sejauh mana pelaksanaan suatu kebijakan/program memperoleh dampak seperti yang diinginkan atau ditetapkan dalam tujuan kebijakan. (7) *Termination* (Penghentian kebijakan) penilaian terhadap kebijakan dan implementasinya, yang bila ternyata jelek maka kebijakan perlu dihentikan atau diganti dengan yang lain yang lebih baik.

Long & Long (1992) dan Long & Ploeg (dalam David Booth (ed), 1995), menyatakan bahwa teori orientasi aktor merupakan pendekatan metodologis dalam memahami proses sosial. Penekanan kajiannya lebih mengarah kepada analisis program bukan sebagai intervensi program atau sebuah bentuk manajemen baru dalam pelaksanaan program.

Metode yang digunakan mengacu kepada metode *participatory*, di mana keseluruhan aktor yang terlibat dalam kebijakan publik dikaji keseluruhan, tidak hanya masyarakat seperti petani kecil atau kelompok marjinal namun juga para pengusaha, tuan tanah dan pemerintah sebagai salah satu aktor yang memiliki orientasi dalam interaksi tersebut. Dalam proses ini orientasi masing-masing aktor menjadi kunci utama yang mewarnai bentuk dan arah kebijakan yang dihasilkan. Termasuk di dalamnya, kenyataan bahwa ada aktor yang memiliki kekuasaan berbeda (melebihi aktor lainnya). Hal ini membuat proses kebijakan publik akan lebih banyak diwarnai oleh orientasi dan kepentingan dari aktor yang lebih dominan dari yang lainnya.

Analisis kebijakan publik dengan menggunakan pendekatan orientasi aktor ini memiliki asumsi-asumsi dasar sebagai berikut: (1) logika yang mendasarinya adalah setiap individu memperoleh kemampuan dan kesempatan berperan dalam proses kemasyarakatan dan kehidupan. Dalam konteks pembangunan ini bermakna sebagai pembangunan yang partisipatif; (2) dalam model ini, pembangunan berarti untuk semua (semua kelompok sasaran seperti wanita, anak-anak, penduduk miskin dan lainnya) dan pembangunan bermakna pemerataan; (3) pembangunan didasarkan pada logika keseimbangan ekologi lingkungan, yang berarti tidak hanya mementingkan generasi sekarang, tetapi juga generasi mendatang; dalam konteks ini berarti bermakna pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Pendekatan ini memberikan makna bahwa persoalan bersama termasuk di dalamnya adalah persoalan perencanaan, pelaksanaan dan pelestarian pembangunan harus merupakan hasil orientasi masing-masing aktor, karena tidak bisa aktor tertentu seperti negara sebagai misalnya dengan begitu

saja mengatasnamakan masyarakat sebagai fihak yang pasti memahami dan menerima perencanaan pembangunan yang dilaksanakan.

Long & Ploeg (dalam Booth (ed), 1995) menyatakan bahwa dalam model orientasi aktor ini pola-pola organisasi sosial dan mekanisme kerja serta hasil-hasilnya merupakan dampak dari interaksi, negosiasi dan perjuangan masing-masing aktor yang terlibat di dalamnya. Orientasi ini tidak hanya sekedar interaksi atau pertemuan tatap muka secara langsung melainkan juga harus didukung oleh situasi atau suasana afeksi yang mampu mendorong aktualisasi dari masing-masing aktor yang terlibat.

Harmon (1969) mendefinisikan kepentingan publik sebagai perubahan yang berkelanjutan sebagai akibat dari aktivitas politik di antara individu dan kelompok di dalam sistem politik yang demokratis. Kepentingan publik dianggap sebagai konsekuensi yang muncul dalam proses formulasi kebijakan publik yang ditentukan oleh orientasi dan kepentingan aktor yang terlibat di dalamnya, baik aktor pemerintah (administrator) maupun aktor masyarakat yang terdiferensiasi berdasar kelompok-kelompok politik, kelompok kepentingan dan berbagai kelompok penekan yang ada di dalam komunitas masyarakat.

Model-model kepentingan publik dalam Harmon terbagi atas beberapa variasi sebagai berikut: Pertama, apakah kepentingan publik bersifat *individualistic* atau bersifat *unitaristic*? Kepentingan publik yang bersifat *individualistic* menggambarkan kepentingan publik sebagai cerminan atau didominasi oleh kepentingan individu yang berkuasa (dominan). Kepentingan publik yang *unitaristic* adalah jika kepentingan publik merupakan bentuk pluralisme kepentingan masyarakat dalam sebuah entitas.

Kedua, apakah kepentingan publik bersifat *descriptive* atau bersifat *prescriptive*? Kepentingan publik yang *descriptive* dimaknai sebagai hasil dari proses dan aktivitas politik yang berlangsung. Dalam model ini kepentingan publik dan pemecahan permasalahan publik termasuk keputusan/kebijakan publik yang dihasilkan tergantung dari mekanisme bargaining antar individu/kelompok dalam proses politik yang berlangsung. Kepentingan publik yang *prescriptive* merupakan hasil dari perwujudan kebutuhan dan orientasi mayoritas hampir keseluruhan aktor politik baik pemerintah maupun masyarakat untuk menemukan alternatif pemecahan permasalahan yang lebih baik dalam arti lebih berorientasi kepada kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Ketiga, apakah kepentingan publik bersifat *substantive* atau *procedural*? Kepentingan publik

yang bersifat *substantif* merupakan penggambaran kepentingan publik yang tidak mempermasalahkan apakah dibentuk atau dirumuskan secara demokratis atau tidak. Proses tidaklah terlalu penting, yang utama adalah bagaimana substansi dari kepentingan publik tersebut apakah berorientasi kepada kepentingan individu atau kelompok tertentu ataukah berorientasi kepada kepentingan kelompok yang lebih besar (masyarakat). Melihat prosesnya yang diabaikan tersebut model aktor ini cenderung memperjuangkan kepentingan individu dan kelompoknya secara sempit untuk dimaknai sebagai kepentingan publik yang harus diterima secara luas oleh berbagai individu dan kelompok lainnya. Model *procedural*, melihat kepentingan publik dari proses pembentukannya apakah melibatkan mayoritas aktor dalam komunitas ataukah hanya dilakukan oleh sekelompok kecil individu (penguasa) saja. Asumsinya, dalam proses pembentukan kepentingan publik tersebut semakin melibatkan banyak orang/fihak maka kepentingan publik akan semakin menggambarkan aspirasi dan orientasi mayoritas masyarakat sebagai aktor sehingga akan semakin bermakna demokratis.

Keempat, apakah kepentingan publik bersifat *static* ataukah *dinamic*. Kepentingan publik yang bersifat *static* adalah jika kepentingan publik dianggap sebagai statis, kaku tidak responsif terhadap perubahan atau tuntutan lingkungan termasuk lingkungan internal dari masyarakatnya. Dalam hal ini kepentingan publik dianggap hanya milik otoritas penguasa kebijakan (administrator) semata, tuntutan atau aspirasi masyarakat kurang bermakna dan kurang berpengaruh terhadap perubahan-perubahan yang mungkin terjadi bagi perbaikan aspirasi massa. Sebaliknya jika kepentingan publik bersifat *dinamic*, maka kepentingan publik merupakan *resultant* dari berbagai kepentingan individu atau kelompok yang ada dalam komunitas tersebut dan secara proses maupun *substantive* selalu menyesuaikan dengan tuntutan dan aspirasi berbagai individu atau kelompok yang ada dalam komunitas politik tersebut.

Dari berbagai sifat kepentingan publik yang diuraikan tersebut, Harmon (1969) membuat model gaya atau karakter kebijakan publik yang mempertemukan antara tingkat responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) dengan tingkat dukungan kebijakan (*policy advocacy*) dalam proses formulasi kebijakannya.

Adapun yang dimaksud dengan responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) adalah penggambaran (deskripsi) perilaku perumus kebijakan yang bertanggung jawab terhadap nilai-nilai demokrasi dalam proses perumusan kebijakan baik

dengan melalui muasyawarah, voting maupun cara lain dengan mana tuntutan/kehendak/kepentingan publik dapat diterjemahkan secara sah dalam suatu kebijakan yang dibuat secara partisipatif tersebut.

Sementara yang dimaksud dengan dukungan kebijakan (*policy advocacy*) adalah mendiskripsikan perilaku perumus kebijakan dalam memberikan dukungan yang aktif dan serius (kesediaan) dari para administrator publik (aktor pemerintah) dalam mengadopsi (menerima dan melaksanakan) suatu kebijakan yang dibuat bersama masyarakat tersebut. Dalam sisi masyarakat, dukungan kebijakan (*policy advocacy*) dapat dimaknai sebagai kesediaan aktor masyarakat dalam bekerjasama dengan pemerintah dalam menerima dan melaksanakan kebijakan publik.

Dari dua indikator formulasi kebijakan tersebut, Harmon (1969) mendefinisikan model-model karakter atau gaya kebijakan publik yang terbentuk akibat dari perpaduan pola proses perumusan (formulasinya). Pertama, gaya *survival* terbentuk jika dalam proses formulasi kebijakan tersebut disusun dengan responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) rendah (*low*) dan dukungan kebijakan (*policy advocacy*) yang rendah (*low*). Karakter kebijakan ini terbentuk akibat dari administrator (aktor pemerintah) membatasi akses para politisi, masyarakat dan pengusaha (aktor masyarakat) dalam proses perumusan kebijakan publik. Tujuannya agar keberlangsungan otoritas kelembagaan pemerintah dan efektifitas kebijakan pemerintah tetap dapat dijaga.

Kedua, karakter (gaya) kebijakan *Rationalist*, terbentuk jika responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) tinggi (*high*) dan dukungan kebijakan (*policy advocacy*) yang rendah (*low*). Dalam hal ini, proses perumusan kebijakan dilakukan dengan proses para administrator (elit pemerintah) menempatkan dirinya sebagai agen dari politisi dan masyarakat yang memandang tuntutan publik adalah sah bila disampaikan oleh wakil-wakil rakyat yang telah dipilih secara konstitusional. Sejauh mungkin elit pemerintah membatasi diri dari keterlibatan secara langsung dalam proses perumusan kebijakan tersebut agar tidak divonis sebagai intervensi dan sebagainya. Dalam gaya ini, administrator pemerintah berupaya menjauhkan diri dan pertanggung jawabannya dari proses perumusan kebijakan, masyarakat, politisi diberikan kesempatan dan harus bertanggung jawab terhadap keseluruhan proses perumusan kebijakan publik.

Ketiga, karakter (gaya) kebijakan *Reactive*, terbentuk jika responsibilitas kebijakan (*policy*

responsiveness) berada pada posisi tengah (*middle*) dan dukungan kebijakan (*policy advocacy*) juga tepat berada pada posisi tengah (*middle*). Dalam hal ini, proses perumusan kebijakan dilakukan dengan proses para administrator (elit pemerintah) menempatkan dirinya terlibat langsung dalam proses perumusan kebijakan publik karena menganggap antara perumusan dan implementasi tidak dapat dipisahkan. Perilaku responsif dan advokasi para elit pemerintah berbeda-beda tergantung dari konteks dalam hal apa masalah-masalah kebijakan tersebut dirumuskan dan dicarikan solusinya.

Keempat, karakter (gaya) kebijakan *Prescriptive*, terbentuk jika responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) rendah (*low*) dan dukungan kebijakan (*policy advocacy*) yang tinggi (*high*). Dalam hal ini, proses perumusan kebijakan dilakukan dengan proses para administrator (elit pemerintah) menempatkan dirinya sebagai agen dari politisi dan masyarakat yang memandang dirinya paling memahami dan paling bertanggung jawab terhadap proses perumusan kebijakan publik. Sehingga dalam perumusan kebijakan publik, aktor pemerintah mendominasi proses tersebut dan memiliki peran kunci yang mampu menekan partisipasi aktor massa dalam proses perumusan kebijakan publik.

Kelima, karakter (gaya) kebijakan *Proactive*, terbentuk jika responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) tinggi (*high*) dan dukungan kebijakan (*policy advocacy*) yang tinggi (*high*) pula. Dalam hal ini, proses perumusan kebijakan dilakukan dengan proses para administrator (elit pemerintah) menempatkan dirinya sebagai pembaharu model perumusan kebijakan yang mengajak aktor kebijakan lainnya (masyarakat, politisi dan pengusaha) untuk aktif berperan serta dan mengambil bagian dalam proses perumusan kebijakan bersama yang partisipatif.

Aktualisasi konsep-konsep dan alur pikir penelitian ini secara urutan abstraksinya adalah sebagai berikut: Pertama, penelitian ini secara paradigmatis berupaya mempertemukan orientasi kebijakan publik pembangunan yang selama ini sangat kuat mengarah kepada *economic oriented* menuju kepada *human oriented* sebagai latar pemikiran terwujudnya kebijakan pembangunan yang partisipatif. Asumsi dasar secara paradigmatis inilah yang memberikan landasan pemikiran tentang pentingnya perumusan kebijakan publik yang lebih partisipatif dibandingkan dengan proses kebijakan publik yang otoritatif dalam mewujudkan pembangunan manusia yang partisipatif. Kedua, peringkat kebijakan sebagai konsekuensi dari

paradigma yang digunakan, orientasi kebijakan pembangunan merupakan pertemuan interaktif antara kebijakan pembangunan infra struktur ekonomi dengan kebijakan pembangunan yang memberdayakan masyarakat sebagai esensi dan tujuan pembangunan partisipatif tersebut. Ketiga, dalam peringkat output kebijakan publik sebagai konsekuensi dari kebijakan yang dilaksanakan adalah merupakan hasil perpaduan antara program keamanan bendungan di sisi kepentingan pemerintah dan program pemberdayaan masyarakat sebagai wujud dari ekspektasi dan aspirasi masyarakat. Keempat, perwujudan secara struktural merupakan perpaduan antara perwujudan pengelolaan waduk secara partisipatif melibatkan masyarakat yang didukung oleh kelembagaan masyarakat sebagai wujud partisipasinya. Hasil dari simbiosis orientasi kepentingan dua sisi paradigma pembangunan yang termanifestasi dalam pertemuan orientasi kepentingan antar aktor dalam kebijakan publik pembangunan tertuang dalam dokumen kesepakatan yang disebut sebagai dokumen *role sharing* atau *service agreement*.

Kesepakatan antar aktor tersebut menggambarkan perwujudan perumusan kebijakan publik pembangunan yang partisipatif sehingga mampu mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Pembangunan berkelanjutan yang tidak hanya orientasi kepada pertumbuhan ekonomi semata, melainkan sangat memperhitungkan eksistensi masyarakat sebagai objek sekaligus pelaku pembangunan yang seharusnya mendapatkan porsi penting dalam proses kebijakan pembangunan secara keseluruhan. Proses inilah yang merupakan esensi dan perwujudan dari paradigma baru kebijakan pembangunan yaitu kebijakan pembangunan partisipatif yang merupakan paradigma pembangunan yang dianggap lebih manusiawi.

Metode Penelitian

Fenomena yang diteliti adalah proses perumusan kebijakan Proyek Pemberdayaan Masyarakat pada Pengelolaan Waduk Dawuhan (PPMPWD) di Kabupaten Madiun Jawa Timur. PPMPWD ini dalam bahasa programnya disebut juga sebagai *Dawuhan Model Dam for Effective Operational and Management*. Fokus penelitian ini adalah: (1) Eksistensi orientasi dan kepentingan antar aktor dalam proses *problem defining* dan *agenda setting* perumusan kebijakan PPMPWD (2) Orientasi aktor

dan pengaruhnya dalam akomodasi kepentingan dalam perumusan kebijakan PPMPWD (3) Proses akomodasi orientasi aktor dalam perumusan kebijakan publik dan pengaruhnya terhadap karakter kebijakan publik yang dihasilkan: (4) Pengaruh kualitas akomodasi orientasi aktor yang terjadi dalam proses perumusan terhadap kualitas implementasi kebijakan publik yang partisipatif: (5) Faktor-faktor yang mempengaruhi orientasi aktor dalam proses perumusan kebijakan publik yang partisipatif.

Logika yang digunakan dalam penelitian ini adalah logika fenomenologi. Inferensi dalam logika ini adalah mencari makna, mulai dari mencari makna dari proses orientasi aktor dalam tahapan perumusan kebijakan yang diteliti hingga mencari makna rekonstruksi dari model-model hubungan orientasi aktor dan hasil karakter kebijakan sebagai resultan dari hubungan orientasi aktor tersebut. Dalam proses analisis perumusan kebijakan dikaji pengaruh hubungan orientasi aktor sebelumnya (dalam tahapan perencanaan) terhadap proses perumusan kebijakan dan faktor lain yang mempengaruhi perumusan kebijakan partisipatif tersebut.

Jika dilihat dari ciri-ciri pendekatan kualitatif menurut Bogdan & Blikien (1998), maka dalam penelitian ini dapat digambarkan dengan ciri-ciri sebagai berikut: (1) Penelitian ini mempunyai latar yang alami yakni fenomena masyarakat di sekitar Waduk Dawuhan dan proses perumusan kebijakan PPMPWD sebagai sumber data langsung. Posisi peneliti menjadi instrument kunci karena terlibat dalam setiap tahapan kebijakan PPMPWD meskipun tidak mempunyai pengaruh dalam interaksi tersebut: (2) Bersifat deskriptif yang menggambarkan orientasi (sikap dan kepentingan) masing-masing aktor tentang fenomena yang diteliti secara deskriptif: (3) Lebih mementingkan proses dari pada hasil. Dalam hal ini hasil merupakan konsekuensi langsung dari proses penelitian yang dilaksanakan. Artinya kualitas proses penelitian merupakan legitimasi bagi validitas hasil penelitian: (4) Cenderung menganalisa data secara induktif. (5) Makna merupakan hal yang esensial. Keterlibatan peneliti secara intensif dalam waktu yang lama dilakukan untuk memahami makna orientasi, tidak hanya yang tampak di permukaan saja (*formalisme*).

Penelitian ini dilakukan dalam dua tahapan kegiatan. Pertama tahapan pengumpulan data telah dirancang oleh peneliti dalam waktu 3 tahun sejak tahun 2001 hingga tahun 2003. Data yang dikumpulkan oleh peneliti, sebagian berupa data review dari hasil kerja *teamwork* yang dalam penelitian ini diposisikan sebagai data skunder yang

merupakan kutipan terhadap laporan hasil penelitian bersama tersebut. Data primer dikumpulkan oleh peneliti sesuai dengan fokus penelitian melalui wawancara dan pemaknaan hasil observasi terus menerus yang dilakukan peneliti.

Tahapan kedua, studi literatur khususnya kajian teori tentang kebijakan serta observasi ulang terhadap fenomena muthakhir dilakukan selama enam bulan sejak bulan September 2005 hingga bulan Pebruari 2006. Pada tahap ini peneliti melakukan kajian teoretik khususnya orientasi aktor dalam proses kebijakan pembangunan di samping mereferensi penelitian terdahulu yang relevan.

Kancah Penelitian di desa Sidomulyo dan desa Plumpungrejo, Kecamatan Wonoasri Kabupaten Madiun Propinsi Jawa Timur. Lokasi penelitian ini dipilih secara sengaja (*purposive*) dengan pertimbangan bahwa kedua wilayah tersebut (desa Sidomulyo dan desa Plumpungrejo) terletak paling dekat dengan Lokasi Waduk Dawuhan dan menjadi obyek kegiatan PPMPWD. Di luar kancah, secara *purposive* peneliti melakukan wawancara dengan informan khususnya yang berasal dari sisi pemerintah dilakukan di berbagai tempat, sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada.

Kehadiran peneliti yang sangat intensif di kancah penelitian selama berlangsungnya proses kegiatan PPMPWD merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan akan pemahaman terhadap beberapa kejadian, karena pengumpulan data harus dilakukan dalam situasi sebenarnya. Dalam proses penelitian ini, sepanjang tahun 2001 hingga tahun 2003, peneliti tinggal di lokasi penelitian cukup lama dalam setiap tahunnya sekitar enam bulan meskipun tidak secara total.

Prosedur kolaborasi antara peneliti dan partisipan lain dalam kancah dilakukan peneliti ketika berkolaborasi dalam sebuah *teamwork* penelitian dengan berbagai disiplin ilmu untuk memahami fenomena penelitian dengan multi perspektif. Kolaborasi ini dilakukan untuk menciptakan kredibilitas penelitian sebagaimana disarankan oleh Denzin (dalam, Creswell & Miller, 2000), "*thick description are deep, dense, detail account.....thin descriptions, by contrast, lack detail, and simply report facts*".

Dengan langkah-langkah yang dilakukan tersebut, kancah penelitian telah menjadi arena penelitian sinergis dan terkondisikan oleh peneliti untuk mendapatkan kemudahan akses terhadap informan penelitian, dengan dengan kriteria yang didasarkan pada: (1) memenuhi asas *accessible* dan *acceptable*, (2) leluasa memasukinya, (3) tidak nampak terlalu

formal dan rigid dalam melakukan penelitian, dan (4) mudah dalam memperoleh ijin dan kegiatannya terjadi secara berulang-ulang (Spreadly, 1980).

Peneliti menjadi pengamat kegiatan dan juga sebagai pengumpul data penelitian serta memilih dan menggunakan alat penelitian seperti observasi dan interview untuk mengumpulkan data penelitian dikancah. Peneliti memperoleh data tambahan dengan mengumpulkan dokumen dan data-data terkait dengan kegiatan PPMPWD.

Dalam penelitian ini data utama dan data suplemen dikumpulkan melalui tiga cara, yaitu: (1) Observasi, dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Observasi langsung dilakukan dengan mengadakan pengamatan secara langsung tanpa alat perantara terhadap gejala-gejala subyek yang diteliti. Sedangkan observasi tidak langsung dilakukan dengan perantara laporan perkembangan kegiatan dari Dinas Pengairan, LPKM Unair. (2) Wawancara dengan bantuan alat kuosierer maupun tidak tergantung kelompok informannya. Untuk informan yang berasal dari masyarakat umum, peneliti menggunakan alat bantu kuosierer sedangkan untuk informan dari elit formal maupun informal, cukup digunakan pedoman wawancara untuk melakukan *indepth interview*. Yang dijaga oleh peneliti adalah terjadinya hubungan harmonis, dan intens dalam interview sehingga posisi informan tidak seperti sebagai pesakitan / terdakwa. (3) Studi Dokumentasi, teknik studi dokumentasi ini bertujuan untuk menggali data non-insani, misalnya buku pedoman, catatan, surat-surat keputusan, laporan kegiatan dan sebagainya. Data hasil studi dokumentasi ini digunakan untuk mengecek kebenaran hasil wawancara dan observasi. Selain itu, bahan yang didapat dari studi dokumentasi dijadikan penguat data-data lainnya. Untuk data yang bersifat dokumenter yang dinilai penting dilampirkan dalam penyusunan laporan penelitian.

Langkah analisis data bertujuan untuk mencari dan menata data secara sistematis dari catatan hasil wawancara, observasi dan studi dokumentasi yang telah dilakukan. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan melakukan pengkajian dan penyusunan secara sistematis semua transkrip wawancara, catatan lapangan, bahan-bahan lain yang dihimpun untuk memperoleh deskripsi secara utuh tentang kebijakan PPMPWD dan mengkomunikasikan apa yang telah ditemukan dalam bentuk laporan penelitian.

Analisis data dalam laporan penelitian ini disusun pembahasannya berdasarkan tahap-tahap yang ada dalam proses perumusan kebijakan, untuk

menggambarkan mekanisme orientasi aktor dalam setiap tahapan sekaligus melihat kecenderungan perubahan akibat dari interaksi yang berlangsung intensif dan lama. Proses analisis data ini dilakukan melalui tiga alur kegiatan yang berlangsung secara bersamaan, yaitu: (1) reduksi data atau penyederhanaan data, (2) paparan data, (3) penarikan simpulan atau verifikasi (Miles & Huberman 1984).

Deskripsi PPMPWD

Kegiatan PPMPWD ini dilaksanakan selama 3 tahun mulai tahun 2001 hingga tahun 2003 dengan beberapa tahapan sebagai berikut: Tahun Pertama dilakukan persiapan program PPMPWD yang berupa pelaksanaan kegiatan studi eksistensi dan penjarangan aspirasi masyarakat serta studi eksistensi dan daya dukung Waduk dan lingkungannya. Tahun kedua, berdasarkan rekomendasi hasil studi tersebut ditindak lanjuti dengan perumusan kebijakan PPMPWD dan Pelaksanaan/Implementasi PPMPWD. Tahun ketiga, berupa monitoring dan evaluasi kegiatan PPMPWD.

Studi eksistensi dan aspirasi masyarakat serta eksistensi dan daya dukung waduk Dawuhan penting sebagai bagian dari proses perumusan kebijakan dan untuk mencari permasalahan riil yang berkaitan dengan persoalan-persoalan baik sosial maupun teknis laitan dengan terputusnya hubungan ketergantungan antara kelestarian lingkungan waduk dengan kebutuhan masyarakat yang seharusnya saling tergantung dalam hubungan yang bersifat sistemik.

Kegiatan studi eksistensi dan aspirasi masyarakat serta eksistensi dan daya dukung waduk Dawuhan ini dilakukan dengan tujuan umum untuk menemukan pokok permasalahan yang membuat masyarakat menjadi kurang perhatian terhadap kelestarian waduk Dawuhan dan lingkungannya dan merumuskan kebijakan pembangunan berkaitan dengan upaya melibatkan masyarakat dalam pengembangan dan pengelolaan Waduk Dawuhan.

Di tahun kedua dilaksanakan kegiatan perumusan dan implementasi Kegiatan PPMPWD agar pemberdayaan masyarakat sebagaimana terekomendasi dalam hasil studi dapat terwujud. Perumusan kegiatan PPMPWD ini terbagi atas dua persoalan utama, pertama bagaimana agar dalam perumusan kebijakan ini pada akhirnya bermakna sebagai suatu “pembangkitan motivasi” bagi masyarakat di sekitar waduk dawuhan untuk memiliki kognisi, afeksi dan perilaku yang mendukung secara sadar dalam membantu pemerintah untuk

mengamankan bendungan dan segala fasilitas pendukungnya. Kedua, perumusan kebijakan bermakna peningkatan peluang dan kegiatan yang mampu menaikkan taraf hidup masyarakat. khususnya di bidang ekonomi dan aktualisasi dirinya sehingga mampu memenuhi kebutuhan hidupnya tanpa harus melakukan kegiatan-kegiatan yang berpotensi merusak waduk namun justru mampu mengembangkan kegiatan ekonomis yang bermanfaat secara simbiosis mutualisme dengan pelestarian waduk.

Dengan dua persoalan tersebut, maka perumusan dan implementasi PPMPWD bukanlah sekedar proses perumusan dan pelaksanaan program-program kegiatan yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, lebih dari itu perumusan dan implementasi kebijakan ini harus mampu merubah pola sikap dan perilaku masyarakat agar termotivasi secara *internalized* kesadarannya dalam mewujudkan peningkatan kesejahteraannya secara terintegrasi dengan lingkungan pendukungnya yakni keberadaan waduk dengan segala fungsi dan permasalahannya.

Tujuan perumusan Kebijakan PPMPWD adalah; (1) Meningkatkan kualitas pemahaman masyarakat tentang visi dan misi kegiatan PPMPWD tersebut; (2) Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk menggali aspirasi secara demokratis dalam perumusan kegiatan PPMPWD; (3) Meningkatkan kemampuan masyarakat dalam membentuk dan merumuskan tugas dan pelaksanaan kelembagaan yang dibutuhkan dalam kegiatan PPMPWD; (4) Meningkatkan kemampuan masyarakat untuk pengembangan kegiatan baik dalam manajerial kelembagaan maupun kesejahteraannya dalam kegiatan PPMPWD; (5) Menemukan persoalan-persoalan yang mempengaruhi efektivitas perumusan kegiatan PPMPWD dan menemukan rekomendasi pemecahannya.

Di tahun ketiga, dilaksanakan kegiatan Monitoring dan Evaluasi Pelaksanaan kegiatan PPMPWD. Dalam penelitian ini data tentang tahapan ketiga ini tidak dipergunakan sebagai bagian dari evaluasi dampak kebijakan karena dilihat dari sisi waktu masih sangat singkat dibanding dengan pelaksanaan kegiatan (hanya 1 tahun) sehingga data yang dihasilkan lebih relevan untuk menjelaskan proses implementasi dalam mendukung analisis tentang proses perumusan kegiatan PPMPWD. Sehingga dalam penelitian ini fokusnya dibatasi hanya sampai pada perumusan kebijakan PPMPWD.

Waduk Dawuhan dibangun pada tahun 1958-1963 yang direncanakan oleh Belanda tahun 1939

dengan membendung Kali Puser yang berhulu di lereng sebelah utara Gunung Wilis. Waduk Dawuhan mempunyai luas genangan 116 ha dengan elevasi dasar waduk +75,00 m (peilschall 0,00 m) dan elevasi *spillway* atau pelimpah +83,84 m (peilschall 8,84 m). Semula waduk ini mempunyai daya tampung 5.200.000 m³, namun berdasarkan informasi terakhir (Mei 2006) volume Waduk Dawuhan tinggal 2.303.000 m³ dengan kedalaman rata-rata 2,45 m. Hal ini berarti selama 42 tahun (1963 - 2006) terdapat penyusutan daya tampung sebesar 55% dan terdapat endapan sedimen 2.694.000 m³ atau 64.142 m³/tahun.

Waduk Dawuhan mempunyai luas daerah pengaliran 26,3 km² dengan panjang sungai 1.763 m dengan beda tinggi antara hulu dan hilir 438 m sehingga kemiringan sungai rata 0,2484 atau kemiringan medan 14°. Hujan tertinggi yang tercatat pada Stasiun penakar hujan Dawuhan sebesar 144 mm/24 jam terjadi pada tahun tahun 1997. Tinggi hujan dalam setahun sekitar 2000 mm. Bangunan intake untuk irigasi dilengkapi menara dan pintu air dan siphon berbentuk oval dengan tinggi 1,8 m dan lebar 1,0 m dan panjang 73 m.

Pada awal pembangunannya dapat mengairi sawah seluas 2.823 Ha. Pemanfaatan air waduk pada saat ini tercatat secara akumulatif dapat mengairi sawah pada daerah Irigasi Sarangan dengan luas sawah 1.156 Ha yang berarti mengalami penyusutan kapasitas sebesar 59% dari kapasitas semula. Rincian kemampuan irigasi sekarang sebagai berikut:

Tabel 1.
Kemampuan Irigasi

Saluran	Luas (Ha)
Saluran kanan	598
Saluran tengah	19
Saluran kiri	539
Total luas sawah yang diairi	1156

Pola tanam yang ada padi-padi-polowijo, dengan tanaman polowijo 20%. Pemberian air maksimum 500 lt/dt, minimum 200 lt/dt, sedang rata-rata diberikan 300 lt/dt. Di musim kemarau, untuk menambah kekurangan air ditambah dengan sumur pantek dengan diameter 2", 3" 4" dan 5" dan sumur P2AT diameter 2" dengan debit 50 lt/dt.

Untuk mengukur debit yang keluar dari siphon yang diatur dari pintu air di menara, masuk ke tiga saluran irigasi dengan menggunakan alat ukur *Romijn*, dimana pada saluran kanan dan saluran kiri masing-masing dengan lebar alat ukur 1,0 m, sedang untuk saluran tengah dengan lebar alat ukur 0,3 m.

Deskripsi lingkungan internal waduk Dawuhan, menunjukkan kondisi berikut: (1) Kondisi air waduk terlihat keruh dan banyak sedimen yang terbawa aliran. (2) Tanah di hulu waduk milik Perhutani yang ditanami jati mengalami erosi sehingga menyebabkan sedimen masuk ke waduk. (3) Avour dari pelimpah air yang terbuang menuju Dam Sarangan menyempit sehingga menyebabkan limpahan sepanjang 1,5 km di Desa Sidomulyo. (4) Tembok sebagai badan menara bocor. (5) Rutinitas pertahun air waduk tidak pernah selalu penuh, pada pertengahan bulan September air dalam waduk habis dan bulan Nopember baru terisi kembali. (6) Pada saat surut lahan waduk ditanami penduduk dengan polowijo, secara untung-untungan saja bila tidak tergerus air yang masuk waduk. (7) Jumlah air untuk irigasi dirasakan masih kurang oleh petani.

Oleh karena itu, dalam perencanaan kebijakan yang melibatkan partisipasi masyarakat, perlu dipertimbangkan kondisi eksistensi yang ada seperti berikut: (1) Fakta menunjukkan bahwa ada kesan traumatik di kalangan masyarakat yang berkaitan dengan perlakuan yang dinilai berbeda kepada mereka dengan kepada para penjarah kayu bermodal besar yang mendapatkan dukungan dari oknum keamanan dalam penanganan penjarahan kayu hutan produktif. Sehingga harus ada "good-will" dari aparat penegak hukum untuk tidak pilih kasih dalam penanganan penjarahan kayu hutan tersebut. Prasyarat ini penting untuk modal awal memberikan penyadaran kepada masyarakat bahwa hutan itu milik bersama yang perlu dijaga dan dilestarikan secara bersama pula. (2) Perlu diberikan kesadaran kepada masyarakat bahwa pihak yang paling merasakan akibat apabila terjadi kerusakan hutan adalah masyarakat di sekitarnya yang akan menghadapi resiko longsor, pendangkalan waduk, ketidak seimbangan ekosistem dan sebagainya. (3) Perlu diberikan alternatif riil dalam pendapatan jika masyarakat tidak lagi diperbolehkan menjarah hasil hutan. (4) Untuk inilah program pemberdayaan masyarakat dapat berupa kerjasama antara masyarakat dengan perhutani dan pengelola waduk dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan di pinggiran dan pemberian alternatif penghasilan di luar pemanfaatan hutan melalui kegiatan ekonomi produktif. (5) Pemberdayaan Masyarakat dilakukan dengan maksud untuk menemukan kaitan antara eksistensi waduk termasuk lahan hutan pendukungnya dengan eksistensi masyarakat di sekitarnya. Asumsinya bahwa masyarakat tidak peduli dan cenderung mengeksploitasi waduk dan areal pendukungnya tanpa memperhitungkan kelestariannya. Sehingga dengan kebijakan

pelibatan peran masyarakat dalam mengelola dan memanfaatkan hutan pinggiran di atas, maka persoalan keamanan hutan menjadi terpecahkan di samping kelestarian waduk dari sedimentasi juga terhindarkan.

Aspirasi dan usulan masyarakat terkait dengan pengembangan pemanfaatan lahan, ruang dan bangunan di Waduk Dawuhan, sebagai berikut: Pertama, Pengembangan fisik serta pengelolaan Waduk Dawuhan yang meliputi; (1) pengerukan, perluasan dan pengurusan waduk; (2) perbanyak aliran irigasi; (3) pemberian penerangan listrik; (4) penyediaan sumur pompa; (5) reboisasi sekitar waduk; (6) perawatan intensif dan rutin. Kedua, pengembangan kegiatan pemanfaatan lahan, ruang dan bangunan di sekitar Waduk Dawuhan meliputi; (1) penyediaan perkemahan pelajar; (2) penyediaan panggung pertunjukan musik; (3) pembentukan perkumpulan pemuda; (4) penyediaan sarana bersantai warga. Ketiga, pengembangan Waduk Dawuhan sebagai tempat pariwisata yang meliputi; (1) penataan keindahan dan kebersihan waduk; (2) penghijauan di sekitar waduk; (3) penambahan sarana dan prasarana lingkungan, seperti tangkis melingkar, jalan setapak, serta penerangan listrik; (4) penyediaan fasilitas fisik untuk kegiatan pariwisata seperti Jogging track dan gardu pemandangan, kios souvenir dan tempat makan, tempat bermain anak, tempat pemancingan ikan, tempat pertemuan dan pentas seni.

Kepentingan pemerintah terhadap pelibatan masyarakat dalam pengelolaan Waduk Dawuhan seperti berikut: (1) Hubungan fungsional antara masyarakat di sekitar waduk dan Waduk Dawuhan sendiri harus didasarkan atas mutual relationship. Selama ini masyarakat tampaknya tidak peduli terhadap kelestarian waduk meskipun telah merasakan manfaat yang besar dari keberadaan waduk. (2) Keberadaan Waduk Dawuhan tidak dapat dilihat sebagai sebuah entitas tunggal. Selain pihak Dinas Pengairan – baik di lingkungan Propinsi Jawa Timur (Balai PSDA wilayah Sungai Madiun) maupun Kabupaten Madiun – dan masyarakat (baik pemanfaat waduk maupun masyarakat yang menghuni sekitar waduk), keberadaan waduk perlu melibatkan *stakeholder* lain yang erat kaitannya dengan fungsi dan *lifetime* waduk itu sendiri seperti perhutani, Pemerintah Kabupaten Madiun dan sebagainya. (3) Usulan sebagian kalangan untuk mengubah peruntukan lahan pada areal hutan jati Perhutani menjadi peruntukan perkebunan tanaman keras, dengan tujuan memperkecil ruang lingkup pencurian kayu jati, harus dikonsultasikan secara

mendalam dengan perhutani. (4) Upaya pelibatan masyarakat dalam pengelolaan waduk juga harus dilandasi oleh tumbuhnya sikap kepedulian dan aspek ini mestinya bukan merupakan barang langka di wilayah pedesaan yang pola kekerabatannya masih kental. Namun demikian yang terjadi adalah mulai tumbuhnya sikap tidak bersahabat dengan alam melalui cara-cara pengambilan hasil hutan produksi (kayu jati) dengan cara yang tidak legal. Selain itu, dari penampakan visual Waduk Dawuhan, sikap ketidakpedulian warga juga tercermin dari kurang bersihnya lingkungan di sekitar waduk. (5) Apabila tujuan utamanya berkaitan dengan upaya peningkatan ekonomi masyarakat agar tidak melakukan eksploitasi hutan produksi, maka hal ini dapat dilakukan dengan penyediaan fasilitas ekonomi yang betul-betul dibutuhkan oleh masyarakat dan kegiatan ekonominya di sana, misalnya membangun fasilitas fisik seperti pasar dan jaringan jalan, membangun fasilitas non fisik seperti pelatihan, jaringan pemasaran, dan sebagainya.

Proposisi-Proposisi dan Analisis.

Proposisi dalam proses penentuan *problem defining* dan *agenda setting* adalah sebagai berikut: “Jika proses penentuan *problem defining* dan *agenda setting* kebijakan publik mampu mengidentifikasi orientasi dan kepentingan dari masing-masing aktor maka proses perumusan kebijakan publik dapat menggambarkan kepentingan publik yang unitaristik”.

Proposisi dalam proses perumusan kebijakan publik ini sebagai berikut: “Jika perumusan kebijakan publik mampu mendialogkan kepentingan publik masing-masing aktor maka perpaduan (*resultant*) orientasi aktor akan mempengaruhi karakter (*gaya*) kebijakan publik yang dihasilkan”.

Proposisi dalam proses implementasi sebagai berikut: “Jika orientasi aktor yang terjadi dalam proses perumusan kebijakan publik berlangsung partisipatif, maka akan berdampak terhadap kualitas partisipasi dalam implementasi kebijakan publik”

Dari ketiga proposisi minor seperti yang diuraikan di atas, disusun proposisi mayor sebagai berikut: “Orientasi aktor akan berpengaruh terhadap proses perumusan kebijakan dan karakter (*gaya*) kebijakan yang dihasilkan”

Pembahasan dalam proses penentuan *problem defining* dan *agenda setting* kebijakan PMPWD ini meliputi pembahasan dalam mengidentifikasi

aktor-aktor yang berinteraksi dan mendeskripsikan orientasi dan kepentingan masing-masing aktor.

Untuk lebih mengoperasionalkan batasan tentang aktor masyarakat yang harus dilibatkan dalam proses kegiatan PPMPWD ini, adalah warga di kedua desa lokasi penelitian, bersesuaian dengan penetapan lokasi kegiatan PPMPWD.

Sedangkan dari sisi Pemerintah maka aktor yang banyak terlibat dalam proses PPMPWD ini tentu saja para pejabat dari Dinas Pengairan Jawa Timur yang mendapatkan support dari Pemerintah Pusat melalui Dirjend Sumberdaya air dan dukungan teknis dari instansi terkait di Kabupaten Madiun seperti Bappeda, Dinas Pengairan, Dinas Koperasi dan Perhutani KPH Madiun.

Aktor lain di luar masyarakat dan pemerintah ternyata tidak memiliki pengaruh yang signifikan dalam proses interaksi antar aktor tersebut. Yang dimaksud dengan aktor lain ini meliputi identifikasi aktor di luar masyarakat dan pemerintah, seperti aktor pengusaha yang diasumsikan selalu memiliki peranan dalam proses kebijakan publik ternyata tidak muncul secara signifikan.

Kepentingan publik yang tergambarkan sejak *problem defining* hingga *agenda setting*, dalam tahapan ini meningkat bargainingnya dalam perwujudan formulasi kebijakan. Pilihan-pilihan gaya (karakter) kebijakan telah disampaikan oleh Harmon (1969) di atas yang terbentuk akibat dari negosiasi atau kompromi dari penetapan kebijakan tersebut.

Dalam proses formulasi kebijakan, aktor pemerintah pada awalnya memiliki gaya kebijakan yang *rationalist* dalam arti, aktor pemerintah memiliki responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) tinggi (*high*) namun memiliki dukungan kebijakan (*policy advocacy*) yang rendah (*low*). Artinya komitmen terhadap partisipasi masyarakat dalam merencanakan kegiatannya dalam meningkatkan kondisi sosial ekonomi dan model peran serta masyarakat dalam pengelolaan waduk dawuhan sangat tinggi sehingga peringkat responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) tinggi (*high*). Namun di sisi lain aktor pemerintah berupaya menarik diri dari proses perumusan kebijakan tersebut dengan membatasi perannya lebih sebagai mitra yang tidak intervensionis, sehingga peringkat dukungan kebijakan (*policy advocacy*) rendah (*low*). Hal ini dilakukan di samping berupaya untuk menerapkan prinsip pemberdayaan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik, motivasi lain adalah keinginan untuk mengeksplorasi kemampuan masyarakat dalam proses menentukan nasib sendiri

dan bertanggung jawab terhadap keputusan yang dibuatnya.

Di sisi lain, dengan adanya peluang yang besar dan pendampingan dari konsultan, masyarakat memiliki komitmen yang tinggi dalam proses perumusan kebijakan yang meningkatkan keterlibatan mereka dalam keseluruhan proses kebijakan sehingga peringkat dukungan kebijakan (*policy advocacy*) tinggi (*high*), di sisi lain kepedulian masyarakat terhadap komitmen pengelolaan waduk sejak awal sudah meningkat tajam sehingga dalam peringkat responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) tinggi (*high*) pula. Sehingga gaya kebijakan yang dimiliki oleh aktor masyarakat sudah mengarah ke pada gaya *Proactive*.

Perbedaan gaya ini dalam beberapa proses menimbulkan ketidakpuasan dari masyarakat yang menganggap pemerintah tidak total atau bersikap “setengah-setengah” sehingga dalam beberapa kasus masyarakat menuntut agar pemerintah lebih meningkatkan dukungan kebijakannya. Dalam keseluruhan proses ini, terjadi pergeseran gaya dari aktor pemerintah sehingga dalam penetapan kebijakan pada proses berikutnya ditemukan titik kesepakatan bersama yang menampilkan gaya kebijakan tertentu.

Kondisi sosial ekonomi dari masing-masing aktor yang berorientasi juga merupakan variabel yang penting dalam proses perumusan kebijakan. Oleh karena itu, para aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan tidak bisa dilepaskan begitu saja dari eksistensi situasi dan kondisi sosial ekonomi yang melingkupinya. Penggunaan istilah ini bersama-sama karena dalam banyak kasus adalah mustahil untuk memisahkan faktor-faktor ekonomi dan sosial. Biasanya kedua variabel ini hadir secara bersama-sama dalam kondisi tertentu.

Dari perspektif gaya kebijakan publik dalam perumusan kebijakan publik yang diajukan oleh Harmon (1969) perpaduan gaya aktor pemerintah yang *Rationalist* dan gaya aktor masyarakat yang *Proactive* dalam penetapan kebijakan setelah melalui proses bargaining yang panjang ternyata mampu meningkatkan derajat *policy Advocacy* pemerintah sehingga gaya kebijakan publik PPMPWD dapat disebutkan sebagai gaya *Proactive*.

Proses perumusan kebijakan yang krusial adalah pada proses penentuan siapa saja yang berhak mendapatkan bantuan sebagai penerima manfaat pertama. Interaksi antar anggota masyarakat mulai menguat pada fase ini, karena sudah ada kejelasan tentang keberadaan anggaran dana dan jumlahnya. Mereka yang tadinya tidak terlalu aktif dalam

berbagai kesempatan pertemuan yang dilakukan oleh POKMAS, sekarang ini menjadi sangat intensif karena memiliki kepentingan agar mendapatkan bantuan modal pada fase pertama ini.

Dari pihak aktor pemerintahpun terdapat beberapa oknum yang memiliki kepentingan untuk mengarahkan proses penentuan jenis barang dan pengadaannya kepada pihak tertentu (rekanan). Hal ini jelas kepentingannya untuk menjaga hubungan dengan rekanan tersebut sekaligus memperoleh selisih harga yang diberikan oleh rekanan yang ditunjuk. Hal ini dilakukan karena dalam proyek ini tidak ada pengembalian dana (*fee*) yang diberikan oleh masyarakat kepada pemerintah. Akibatnya beberapa aktor pemerintah di lapangan berupaya untuk mencari sendiri melalui mekanisme pengadaan barang tersebut.

Dari analisis terhadap orientasi aktor dalam proses perumusan kebijakan publik tentang PMPWD ini dapat dilihat bagaimana proses interaksi yang melibatkan orientasi dan kepentingan masing-masing aktor akan mempengaruhi karakter kebijakan publik yang dihasilkan. Ketika aktor masyarakat menemukan kemampuan partisipatifnya, maka dalam perumusan kebijakan publik ini terlihat bagaimana kepentingan masyarakat menjadi semakin meningkat daya tawarnya (*bargaining*) untuk mewarnai karakter kebijakan publik yang di hasilkan.

Di sisi lain dengan semakin meningkatnya *bargaining* partisipatif dari masyarakat, menyebabkan aktor pemerintah meredam otoritasnya dalam mewujudkan orientasi kepentingannya. Artinya, pemerintah semakin mengakomodasi kepentingan atau semakin aspiratif terhadap tuntutan aspirasi masyarakat. Sehingga kebijakan publik yang dihasilkan akan memiliki karakter yang merupakan hasil perpaduan (*resultant*) dari dua sisi orientasi kepentingan masyarakat dan pemerintah tersebut.

Pola-pola orientasi aktor ini ternyata bukanlah kondisi absolut. Perubahan pola orientasi akan terjadi jika proses interaksi berlangsung secara intensif dan kualitas interaksi bersifat positif mengarah kepada akomodasi dari kepentingan masing-masing aktor. Pola orientasi yang intensif, *interface* ini sebagaimana dipersyaratkan oleh Norman Long untuk mendapatkan hasil orientasi yang akomodatif terhadap semua kepentingan dari aktor yang terlibat dalam interaksi (Long & Long; 1992, Booth, ed.; 1995).

Dari keseluruhan proses tersebut, mekanisme yang sangat krusial adalah ketika harus dibuat perjanjian diantara aktor khususnya yang berkaitan dengan perjanjian pemeliharaan dan pengamanan

Waduk Dawuhan. Namun karena proses interaksi dalam kegiatan-kegiatan sebelumnya berlangsung sangat partisipatif, menyebabkan proses pembuatan *role sharing* ini hampir tidak mengalami hambatan yang berarti.

Dari observasi dan analisis peneliti, kesadaran untuk terlibat dalam proses pengamanan dan pemeliharaan Waduk Dawuhan sudah menjadi kesadaran anggota masyarakat, tidak hanya mereka yang sudah menerima manfaat (bantuan), namun juga mereka yang belum mendapatkan bantuan sangat berharap program ini terus berlangsung sehingga mereka memiliki kesempatan untuk mendapatkan bantuan di masa berikutnya.

Proses interaksi dalam pembuatan *role sharing* ini memang melibatkan peran Konsultan untuk membuat draft kesepakatannya. Namun setelah draft tersebut jadi, masing-masing pihak mengkaji sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing, sebelum akhirnya disepakati untuk ditandatangani bersama.

Pasca penandatanganan MOU tersebut justru menjadi tugas berat masing-masing, baik POKMAS yang harus mensosialisasikan ke seluruh masyarakat serta membuat gerakan pelaksanaannya. Maupun pemerintah yang harus melakukan kewajibannya untuk memfasilitasi berbagai kegiatan yang dilakukan masyarakat dalam rangka berpartisipasi untuk memelihara dan mengamankan Waduk Dawuhan.

Salah satu masalah yang dihadapi oleh proyek adalah adanya permintaan dari POKMAS untuk mengelola lahan pertanian di sekitar Waduk Dawuhan seluas 11 hektar yang ternyata secara de jure dan de facto dikuasai oleh Koperasi Dinas Pengairan di Madiun, sehingga harus melibatkan kewenangan Kepala Dinas yang mengalihkan hak pengelolaan tanah tersebut kepada POKMAS. Di sini dituntut komitmen dari aktor pemerintah untuk lebih mementingkan kepentingan bersama dibandingkan dengan kepentingan kelompoknya.

Hal ini tidak mudah karena pemindahan hak atas pengelolaan tanah tersebut berimbas kepada "kesejahteraan" dari para aktor pemerintah, khususnya di level lapangan. Sehingga, harus ada ketegasan dari pihak atasan langsung yang memperjuangkan kepentingan yang lebih besar yakni kelestarian pengelolaan Waduk Dawuhan dibandingkan dengan kepentingan staf/anak buahnya.

Dari sisi aktor masyarakat juga terlihat keseriusan dalam menjalankan kesepakatan yang telah dibuat dengan membuat penjadwalan sosialisasi kesepakatan tersebut ke seluruh masyarakat dan

membuat penjadwalan kegiatan pembersihan dan pelestarian lingkungan waduk Dawuhan dengan program-program yang diuraikan di bagian terdahulu, lengkap dengan fasilitas pembiayaannya yang diambilkan dari selisih keuntungan atas pengelolaan dana bantuan dan aset yang dipegangnya.

Dari mekanisme di atas, terlihat bahwa ketika semua proses awal sudah berjalan sangat partisipatif, maka dalam peringkat implementasi kegiatan hampir tidak ada masalah yang berarti. Sehingga, perencanaan dan perumusan kebijakan publik yang partisipatif sangat berpengaruh terhadap kualitas pelaksanaannya. Oleh karena itu, model yang ditawarkan dalam redefinisi kebijakan publik tentang pembangunan harus secara komprehensif, mulai dari perencanaan, perumusan hingga pelaksanaannya.

Realitas dari hasil temuan penelitian, interaksi yang intensif antar orientasi aktor ternyata mampu memperkuat pola sikap dan orientasi yang positif mendukung kebijakan pembangunan yang partisipatif (*proactive*). Hal ini ditandai dengan semakin kuatnya kelembagaan masyarakat sehingga mampu bargaining dengan aktor pemerintah agar melaksanakan kegiatan dalam kerangka pembangunan yang partisipatif.

Di sisi lain aktor pemerintah juga meningkat kepedulian dan keberaniannya untuk mewujudkan model pembangunan yang partisipatif, meskipun secara prosedural pertanggung jawaban anggaran maupun kelembagaan birokrasi masih kurang mendukung. Kondisi ini memperkuat asumsi bahwa karakter atau gaya kebijakan aktor pemerintah bergeser dari *rationalist* mengarah ke gaya *proactive* akibat interaksi intensif sepanjang perumusan dan pelaksanaan kebijakan PPMPWD tersebut.

Dalam proses orientasi aktor dalam implementasi kebijakan akhirnya ditemukan formula *win-win solution* yang saling menguntungkan dan saling menyelamatkan posisi pihak-pihak yang berinteraksi. Artinya, kualitas dari implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh intensitas orientasi aktor untuk saling memahami posisi dan kepentingan masing-masing pihak sehingga formula pelaksanaan kebijakan publik merupakan hasil negosiasi dari aktor yang terlibat dalam posisi yang diasumsikan setara dan seimbang.

Proses pelaksanaan kebijakan ini akan berbeda hasilnya jika terdapat salah satu aktor yang mendominasi dalam proses interaksi tersebut. Kecenderungan kualitas implementasi kebijakan yang partisipatif akan mengikuti arah kecenderungan pergeseran karakter kebijakan yang telah diuraikan di atas.

Perspektif orientasi aktor dalam kebijakan publik, ketika dalam perumusan kebijakan publik sudah berjalan sangat partisipatif, maka dalam peringkat implementasi kegiatan hampir tidak ada masalah yang berarti. Sehingga, perumusan kebijakan publik yang partisipatif sangat berpengaruh terhadap kualitas pelaksanaannya. Oleh karena itu, model yang ditawarkan dalam redefinisi kebijakan publik tentang pembangunan harus secara komprehensif, mulai perumusan hingga pelaksanaannya.

Dalam model yang ditawarkan yang berangkat dari rekonstruksi ini, kekuatan dalam proses kebijakan publik justru terletak pada mekanisme dan hasil dari “interaksi yang intensif dan *interface*” antar aktor yang terlibat. Mekanisme orientasi aktor dalam mempertemukan orientasi dan kepentingan masing-masing aktor, berlangsung sepanjang proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Justru dalam proses perumusan khususnya dalam tahapan *defining problem* dan *agenda setting*, mekanisme pertemuan orientasi dan kepentingan antar aktor ini harus berjalan dengan sebenarnya, sehingga masing-masing aktor saling memahami posisi diri dan partnershipnya. Sehingga, ekspektasi dan aspirasi masing-masing aktor berada pada posisi yang seimbang untuk dipersaingkan melalui proses bargaining yang setara.

Mekanisme interaksi yang *interface* ini akan berlangsung terus sepanjang proses kebijakan publik berjalan, sehingga mekanisme dan produk kebijakan publik tidak lagi ditentukan oleh salah satu aktor yang dominan, tetapi selalu melewati mekanisme bargaining orientasi dan kepentingan antar aktor secara intensif dan dalam posisi yang setara.

Dari penelitian ini, ditemukan kelemahan dari model yang ditemukan ketika ternyata tidak ada aktor lain di luar pemerintah dan masyarakat yang perlu diperhitungkan dalam proses perumusan kebijakan publik ini. Kenyataan dalam fenomena sosial sangatlah kompleks, sehingga temuan penelitian ini membuka peluang yang sangat besar bagi peneliti lain yang menemukan pengaruh aktor lain di luar pemerintah dan masyarakat dalam proses interaksi pembuatan kebijakan publik tersebut.

Model ini ditarik secara induktif dari proses temuan penelitian yang mencermati keseluruhan proses kebijakan PPMPWD dari perspektif orientasi aktor yang menjadi fokus penelitian ini. Jika dijelaskan melalui karakteristik masing-masing aktor dalam proses interaksinya dalam proses kebijakan dapat digambarkan seperti dibawah ini.

Gaya kebijakan aktor pemerintah pada kebijakan PPMPWD ini dapat dikategorikan bersifat *Rationalist*

atau *Proactive*. Munculnya dua pilihan tersebut bukan bermakna sebagai sisi yang berbeda namun dalam kebijakan PPMPWD ini orientasi aktor pemerintah berada pada sebuah lintasan kecenderungan linier dari *Rationalist* mengarah kepada gaya kebijakan yang *Proactive*.

Kecenderungan gaya kebijakan menuju ke arah *Proactive* ternyata sangat dipengaruhi oleh proses yang terjadi selama interaksi dengan masyarakat atau aktor lainnya berlangsung. Artinya sebagai sebuah kecenderungan gaya kebijakan, aktor pemerintah berjalan sesuai dengan input interaksinya yang berupa tuntutan dan dukungan dari aktor lainnya yang berinteraksi secara intensif. Semakin lama dan semakin intensif kualitas interaksinya menyebabkan terjadinya bargaining-bargaining kepentingan yang semakin intensif pula, sehingga gaya kebijakan pemerintah tidak lagi dalam posisi yang memiliki dukungan kebijakan yang rendah melainkan menjadi sama tinggi sebagaimana pertanggung jawaban kebijakannya artinya, yang tadinya masih *Rationalist* semakin lama bergeser menjadi *Proactive*.

Dalam implementasi kebijakan ditemukan kenyataan bahwa banyak sekali hambatan khususnya berkaitan dengan prosedural dan mekanisme pertanggung jawaban dari pemerintah yang menghambat proses implementasi kebijakan publik yang partisipatif. Kebijakan publik partisipatif bisa berjalan dengan sebaiknya jika ada komitmen dari setiap aktor yang berinteraksi, khususnya dalam menerobos aturan-aturan birokratis yang secara teknis banyak membatasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif tersebut.

Kesimpulan

Tahapan perumusan kebijakan publik khususnya pada tahapan *problem defining* dan *agenda setting* merupakan tahapan penting untuk mengidentifikasi dan memahami aktor siapa saja yang akan berinteraksi dan orientasi dari masing-masing aktor dalam perumusan kebijakan. Dalam tahapan ini orientasi aktor menghasilkan pemahaman eksistensi orientasi dan kepentingan masing-masing di antara aktor lainnya.

Kepentingan publik pada dasarnya merupakan perpaduan antara orientasi aktor yang berinteraksi. Sehingga proses dan kualitas interaksi orientasi aktor yang intensif dan *interface* dalam tahapan *problem defining* dan *agenda setting* sangat mempengaruhi kualitas kepentingan publik yang dijadikan bahan

baku dalam proses perumusan kebijakan publik yang dihasilkan.

Proses kebijakan publik yang partisipatif, dipersyaratkan untuk mempersiapkan perumusan kebijakan publik melalui prakondisi dengan jalan memahami eksistensi orientasi masing-masing aktor yang berinteraksi agar setara dan mampu memahami kepentingan masing-masing pihak. Oleh karena itu interaksi intensif baik *interface* maupun melalui mediator penting dilakukan agar terjadi proses saling mengenal dan bargaining antar kepentingan masing-masing. Dan dampaknya adalah terjadinya posisi tawar (bargaining) antar aktor yang setara dan peluang pergeseran orientasi kearah yang lebih partisipatif dan demokratis dari masing-masing aktor yang terlibat.

Eksistensi kepentingan publik dalam proses perumusan kebijakan publik bergeser dari *individualistic* mengarah ke *unitaristic*. Pergeseran ini terjadi karena proses perumusan kebijakan publik merupakan arena pertemuan di antara orientasi masing-masing aktor dengan segala kepentingannya, sehingga orientasi kepentingan publik pemerintah yang tadinya bersifat *individualistic*, karena tekanan dan partisipasi masyarakat yang ditampilkan dalam ekspektasi dan aspirasi yang dikemas oleh konsultan menyebabkan orientasi kepentingan publik pemerintah mengarah kepada model *unitaristic*.

Kepentingan publik yang menggambarkan sejak *problem defining* hingga *agenda setting* tersebut di atas, meningkat bargainingnya dalam perwujudan formulasi kebijakan. Pilihan formulasi kebijakan sebenarnya merupakan pilihan gaya (karakter) kebijakan yang terbentuk akibat dari negosiasi atau kompromi dari penetapan kebijakan tersebut.

Dalam proses formulasi kebijakan PPMPWD ini, aktor pemerintah pada awalnya memiliki gaya kebijakan yang *rationalist* dalam arti, aktor pemerintah memiliki responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*) tinggi (*high*) namun memiliki dukungan kebijakan (*policy advocacy*) yang rendah (*low*).

Di sisi lain, dengan adanya peluang yang besar dan pendampingan dari konsultan, masyarakat memiliki komitmen yang tinggi dalam proses perumusan kebijakan yang meningkatkan keterlibatan mereka dalam keseluruhan proses kebijakan sehingga peringkat dukungan kebijakan (*policy advocacy*) tinggi (*high*), di sisi lain kepedulian masyarakat terhadap komitmen pengelolaan waduk sejak awal sudah meningkat tajam sehingga dalam peringkat responsibilitas kebijakan (*policy responsiveness*)

tinggi (*high*) pula. Sehingga gaya kebijakan yang dimiliki oleh aktor masyarakat sudah mengarah ke pada gaya *Proactive*.

Perpaduan gaya aktor pemerintah yang *Rationalist* dan gaya aktor masyarakat yang *Proactive*, setelah melalui proses bargaining yang panjang ternyata mampu meningkatkan derajat *policy Advocacy* pemerintah sehingga gaya kebijakan publik PPMPWD dapat disebutkan sebagai gaya *Proactive*.

Kualitas dari implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh intensitas interaksi antar aktor untuk saling memahami orientasi dan kepentingan masing-masing pihak sehingga formula pelaksanaan kebijakan publik merupakan hasil negosiasi dari antar aktor yang terlibat dalam posisi yang diasumsikan setara dan seimbang.

Dalam model berangkat dari rekonstruksi teori orientasi aktor ini, faktor-faktor yang mendorong dan sebagai kekuatan dalam proses kebijakan publik justru terletak pada mekanisme dan hasil dari “interaksi yang intensif dan *interface*” antar aktor yang terlibat yang berlangsung sepanjang proses kebijakan publik. Mekanisme interaksi orientasi antar aktor dalam mempertemukan orientasi dan kepentingan masing-masing, berlangsung sepanjang proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Mekanisme interaksi intensif inilah yang menyebabkan peluang-peluang untuk saling mengakomodasi kepentingan dan memahami orientasi masing-masing aktor menjadi lebih mudah terjadi. Disamping itu dalam kasus PPMPWD ini kehadiran konsultan meskipun tidak terlibat secara langsung dalam proses interaksi namun keberadaannya cukup “dipertimbangkan” oleh semua pihak yang berinteraksi.

Kualitas orientasi masing-masing aktor dalam proses perumusan sangat berpengaruh terhadap kualitas orientasi antar aktor dalam proses implementasi kebijakan publik. Interaksi Orientasi yang intensif antar aktor dalam proses implementasi kebijakan publik ternyata mampu menumbuhkan pola sikap dan orientasi yang akomodatif yang mendukung kebijakan pembangunan yang partisipatif. Hal ini ditandai dengan semakin kuatnya kelembagaan masyarakat sehingga mampu meningkatkan bargaining dengan aktor pemerintah agar melaksanakan kegiatan dalam kerangka pembangunan yang partisipatif.

Faktor yang menghambat model orientasi aktor ini lebih terletak pada komitmen masing-masing aktor dalam mewujudkan perumusan kebijakan publik yang partisipatif, khususnya aktor pemerintah yang selama ini merasa mendominasi proses

perumusan kebijakan tersebut. Kedua, mekanisme pelaksanaan kegiatan khususnya yang bersifat “proyek”, terkendala oleh berbagai keterbatasan seperti waktu, dana, mekanisme pengelolaan dan tata aturan yang sangat teknis dan mekanistik. Sehingga sulit dilakukan terobosan langkah “non-prosedural” karena justru melanggar hukum atau penyimpangan mekanisme dan dapat dianggap korupsi. Sehingga untuk mewujudkan perumusan kebijakan partisipatif, di satu sisi harus dibutuhkan kepedulian dan keberanian pemerintah untuk mewujudkan model pembangunan yang partisipatif, meskipun secara prosedural pertanggung jawaban anggaran maupun kelembagaan birokrasi masih kurang mendukung.

Dari penelitian ini, ditemukan kelemahan lain dari model yang ditemukan ketika ternyata tidak ada aktor lain di luar pemerintah dan masyarakat yang perlu diperhitungkan dalam proses interaksi perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik ini.

Kenyataan dalam fenomena sosial sangatlah kompleks, sehingga temuan penelitian ini membuka peluang yang sangat besar bagi peneliti lain yang menemukan pengaruh aktor lain di luar pemerintah dan masyarakat dalam proses interaksi pembuatan kebijakan publik tersebut.

Daftar Pustaka

- Almond, G. & Verba, S. (1985) *Budaya Politik: Studi Perbandingan Budaya Politik di Berbagai Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Bogdan, R. C. & Bliken (1992) *Quality Research for Education: An Introduction to Theory And Methods*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Booth, D. (ed.) (1995) *Rethinking Social Development: Theory, Research and Practice*. Centre for Developing Area Studies, University of Hull.
- Choy, Y. K. (2004) Sustainable Development and The Social and Cultural Impact of a Dam-Induced Development Strategi: The Bakun Experience. *Pacific Affairs*, Spring (77) 1: 50-68.
- Colajacomo, J. (2000) *The Chixoy Dam: The Maya Achi' Genocide, The Story of Forced Resettlement, Reform The World Bank, Italy*, <http://www.dams.org/>. 1-12.
- Cresswell & Miller (2000) *Methods and Techniques of Community Development*. New York: Territories.
- de Zeeuw, Gerard (2001) Interaction of Actors Theory. *Kybernete* 30 (7/8): 971-983.
- Harmon, M. M. (1969) *Administrative Policy Formulation and Public Interest*. New York: Harper & Row.
- Long, N. & Long, A. (eds.) (1992) *Battlefield of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London: Routledge.

- Milles, Mathew & Huberman, A. Michel (1984) *Qualitative Data Analysis, A Source Book of New Methods*. New Delhi: Sage.
- Palumbo, D. J. (1987) *The Politics of Program Evaluation*. Newbury Park, California: Sage.
- Sinclair, A. John (2002) Public Consultation for Sustainable Development Policy Initiatives: Manitoba Approach. *Policy Studies Journal*. (30) 4: 423-443.
- Spradley, J. P. (1980) *Ethnographic Interview*. New York: Holt Rinehart and Winston.