

ARTI PENTING PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM KEBIJAKAN PUBLIK DI DAERAH: ANALISIS DENGAN TEORI SISTEM DAVID EASTON

Lince Magriasti

Jurusan Ilmu Sosial Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang

Jl. Prof. DR. Hamka Air Tawar Padang, Sumatera Barat

E-mail: lincemagriasti@yahoo.com

ABSTRAK

Penerapan good governance dalam tata pemerintahan di daerah, prasyarat yang tidak dapat ditinggalkan adalah partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik. Ketika pemerintah menerapkan otonomi daerah dengan prinsip desentralisasi, partisipasi masyarakat menjadi prasyarat utama. Hal ini mencakup semua aspek pelaksanaan pembangunan di daerah mulai dari perencanaan hingga pengawasan. Partisipasi masyarakat inilah yang mendorong proses demokratisasi dapat berjalan dengan lancar. Jika dianalisa secara teoritis, teori sistem David Easton sudah mewakili gambaran pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembuatan ataupun perubahan kebijakan. Secara sederhana Easton memaparkan bahwa proses input yang berasal dari tuntutan dan dukungan masyarakat, kemudian dikonversikan oleh lembaga pembuat kebijakan, barulah dapat melahirkan output berupa kebijakan publik yang diberlakukan kepada masyarakat. Hal ini selanjutnya berproses lagi dengan pengaruh dari lingkungan dalam dan luar dari masyarakat tersebut, dan pada akhirnya melahirkan input baru. Pada dasarnya teori ini merupakan konsep umum lahirnya sebuah kebijakan, contoh Instruksi Walikota Padang tentang Berpakaian Muslim/Muslimah bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTS dan SLTA/SMK di Kota Padang. Kebijakan ini lahir sebagai bentuk dukungan kondisi secara umum Sumatera Barat yang mayoritas Islam dengan berpegang pada adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah. Kondisi ini yang menjadi acuan pemerintahan daerah dan selanjutnya mengeluarkan kebijakan yang diterapkan dalam masyarakat. Hingga saat ini pun masyarakat menyambut dan melaksanakan dengan baik kebijakan tersebut, inilah bentuk partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik di daerah khususnya Kota Padang.

Kata Kunci: partisipasi, kebijakan, teori sistem

1. PENDAHULUAN

Reformasi yang bergulir pertengahan 1998 lalu, ternyata memberikan perubahan yang signifikan dalam kehidupan politik di Indonesia. Perubahan mendasar yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia salah satunya yaitu perubahan UU Pemerintahan Daerah yang semenjak Orde Baru tidak pernah mengalami perubahan yaitu UU No. 5 Tahun 1974 menjadi UU No 22 Tahun 1999. Praktik hubungan pusat dan daerah yang sebelumnya adalah sentralisasi, berubah menjadi desentralisasi dimana otonomi daerah dititikberatkan pada daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan desentralisasi ini dilaksanakan secara utuh dan bulat dalam hampir semua aspek pemerintahan kecuali politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Konsekuensi otonomi daerah dengan prinsip desentralisasi ini, mendorong daerah melakukan improvisasi, kreasi, inovasi hingga distorsi kebijakan.

Selain itu, otonomi daerah dengan prinsip desentralisasi ini memiliki tujuan yang meliputi empat aspek (Sarundajang, 2000):

a. Segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan

nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapangan bawah.

- b. Segi manajemen pemerintahan adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- d. Segi ekonomi pembangunan adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Dari tujuan penyelenggaraan otonomi daerah dengan prinsip desentralisasi tersebut, menunjukkan bahwa masyarakat merupakan subjek sekaligus objek dari pelaksanaan pemerintahan di daerah. Maksudnya adalah bahwa ketika pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan, masyarakat menjadi objek karena hal tersebut diberlakukan dan dilaksanakan

pada seluruh lapisan masyarakat. Sementara masyarakat menjadi subjek, ketika kebijakan yang dikeluarkan pemerintah mengikutsertakan atau karena adanya partisipasi masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan masyarakat tidak dapat dipinggirkan apalagi dalam proses lahirnya kebijakan. Ini dimaksudkan agar masyarakat merasakan bahwa kebijakan yang diberlakukan pemerintah merupakan manifestasi dari kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Lebih lanjut dalam pelaksanaan tata pemerintahan di daerah, partisipasi masyarakat merupakan salah satu prasyarat penerapan konsep *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Konsep *good governance* memiliki beberapa prinsip yang disepakati mulai dari tingkat global hingga level nasional. Prinsip *good governance* yang dipaparkan World Bank, UNDP, Bappenas hingga ditetapkan dalam bentuk kebijakan yaitu Perpres No. 7 Tahun 2005, secara keseluruhan menyebutkan partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip *good governance* (LAN, 2007). Konsep *good governance* ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi masyarakat, hak asasi manusia dan pembangunan manusia secara berkelanjutan (Thoha, 2003). Ini berarti partisipasi masyarakat penting keberadaannya termasuk dalam pembuatan ataupun perubahan kebijakan publik baik secara nasional hingga di daerah. Begitu pula halnya yang dijadikan contoh dalam tulisan ini tentang partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik di Kota Padang yaitu Instruksi Walikota Padang No. 451.422/Binsos-III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja Didikan Subuh, Anti Togel/Narkoba serta Berpakaian Muslim/Muslimah bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTS dan SLTA/SMK di Kota Padang.

2. KERANGKA TEORI

2.1 Konsep Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat terdiri atas dua kata yaitu partisipasi dan masyarakat. Partisipasi dalam Bahasa Inggris yaitu *participation* yang artinya pengambilan bagian dan pengikutsertaan. Sedangkan masyarakat dalam Bahasa Inggris yaitu *society* yang berarti perkumpulan, perhimpunan dan lembaga. Ini berarti partisipasi masyarakat yaitu mengikutsertakan banyak orang atau perkumpulan.

Dalam artikel Aziz Turindra (2011), ada beberapa tahapan dari partisipasi masyarakat, yaitu:

- Tahap partisipasi dalam pengambilan keputusan,

Pada umumnya, setiap program pembangunan masyarakat (termasuk pemanfaatan sumber daya lokal dan alokasi anggarannya) selalu ditetapkan sendiri oleh pemerintah pusat yang lebih banyak mencerminkan kebutuhan dari kelompok elit yang berkuasa daripada keinginan masyarakat banyak.

Dalam tahap ini, partisipasi masyarakat perlu ditingkatkan berupa forum diskusi ataupun bentuk lain yang memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan tentang program-program pembangunan di tingkat lokal.

- Tahap partisipasi dalam perencanaan pembangunan,

Partisipasi dalam tahap perencanaan merupakan tahapan yang paling tinggi tingkatannya diukur dari derajat keterlibatannya. Dalam tahap perencanaan, orang sekaligus diajak untuk ikut membuat keputusan yang mencakup merumuskan tujuan, maksud dan target.

- Tahap partisipasi dalam pelaksanaan kegiatan,

Partisipasi masyarakat dalam tahap pelaksanaan pembangunan diartikan sebagai pemerataan sumbangan masyarakat dalam bentuk tenaga, kerja, uang tunai dan atau bentuk lainnya yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh warga yang bersangkutan.

- Tahap partisipasi dalam pemantauan dan evaluasi kegiatan,

Kegiatan pemantauan dan evaluasi program dalam pembangunan sangat diperlukan. Hal ini dimaksudkan bukan hanya untuk tercapainya tujuan, tetapi juga diperlukan untuk mendapatkan umpan balik tentang masalah-masalah dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan. Partisipasi masyarakat dalam mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan serta perilaku aparat pembangunan sangat diperlukan.

- Tahap partisipasi dalam pemanfaatan hasil kegiatan,

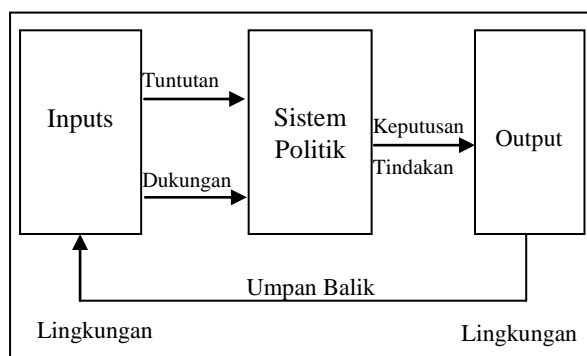
Partisipasi dalam pemanfaatan hasil pembangunan merupakan hal penting namun sering terlupakan. Padahal tujuan dari pelaksanaan pembangunan adalah untuk memperbaiki mutu hidup masyarakat banyak sehingga pemerataan hasil pembangunan merupakan tujuan utama. Selain itu, pemanfaatan hasil pembangunan akan menumbuhkan kemauan dan kesukarelaan masyarakat untuk selalu berpartisipasi dalam setiap program pembangunan yang akan datang.

2.2 Teori Sistem David Easton

Menurut David Easton, sistem politik adalah sistem interaksi dalam setiap masyarakat didalamnya dibuat alokasi yang mengikat atau bersifat otoritatif diimplementasikan (Varma, 1992). Easton memandang kehidupan politik sebagai suatu sistem yang terdiri dari aktivitas yang saling berkaitan. Aktivitas itu menemukan hubungan-hubungan atau ikatan sistemiknya dari kenyataan bahwa aktivitas itu mempengaruhi bagaimana keputusan otoritatif dirumuskan dan dilaksanakan. Bila kehidupan politik dipandang sebagai suatu sistem aktivitas,

maka dijumpai suatu konsekuensi tertentu dari cara melakukan analisis mengenai operasi suatu sistem.

Masukan-masukan (input) yang datang dari komponen lain dalam sistem merupakan energi bagi sistem itu sendiri yang menyebabkan sistem itu berjalan. Masukan itu dikonversi oleh proses sistem politik sehingga melahirkan kebijakan-kebijakan yang otoritatif. Kebijakan-kebijakan itu mempunyai konsekuensi terhadap sistem politik itu sendiri maupun terhadap masyarakat lingkungannya. Gambaran kehidupan politik melalui pendekatan sistem digambarkan oleh David Easton dalam gambar sebagai berikut (Wikipedia, 2011):



Gambar 1. Model Teori Sistem Politik David Easton

David Easton mengemukakan beberapa ciri sistem politik (Varma, 1992):

a. Sifat identifikasi

Untuk membedakan sistem politik dengan sistem sosial lainnya ada beberapa hal yang menjadi perhatian, yaitu:

1) Unit-unit sistem politik

Unit-unit sistem politik adalah aksi-aksi politik yang biasanya membentuk diri dalam peran politik dan kelompok politik. Aksi-aksi politik dimasukkan setiap tindakan yang terkait dengan kekuasaan politik dalam masyarakat.

2) Batas-batas sistem politik

Untuk dapat membedakan antara sistem politik dengan lingkungannya, maka sistem politik mempunyai batas-batas tertentu. Batas suatu sistem politik ditentukan oleh unsur tindakan yang kurang lebih berhubungan dengan pengambilan keputusan yang mengikat (otoritatif) bagi suatu masyarakat. Setiap aksi sosial yang tidak memiliki ciri-ciri ini sudah jelas tidak termasuk ke dalam sistem politik.

b. Input dan output sistem politik

Agar sistem politik selalu bekerja melahirkan output, maka setiap sistem politik memerlukan input (masukan) terus-menerus dari masyarakat. Tanpa input suatu sistem politik tidak dapat bekerja, seterusnya tanpa output kita tidak dapat mengidentifikasi pekerjaan yang dilakukan sistem politik tersebut. Salah satu indikator yang memperlihatkan kualitas sistem politik adalah kuantitas dan kualitas input dan output sistem politik tersebut.

c. Diferensiasi suatu sistem

Dalam praktik, tidak memungkinkan suatu sistem politik yang signifikan dimana unit-unit yang sama melakukan aktivitas yang sama pada waktu yang sama.

d. Integrasi sistem politik

Jika unit-unit sistem politik melakukan aktivitas yang berbeda pada waktu yang bersamaan masalah yang muncul adalah bagaimana membawa aktivitas yang berbeda pada waktu yang bersamaan itu ke dalam tingkat artikulasi minimal yang diperlukan bagi sistem politik agar tidak hancur sewaktu memproduksi hasil. Untuk itu, sistem harus memiliki mekanisme yang memadukan (mengintegrasikan) atau merangsang para anggotanya untuk bekerjasama dalam kadar minimal agar mereka dapat mengambil keputusan mengikat.

3. PEMBAHASAN

3.1 Sekilas tentang Minangkabau dan Kota Padang

Sejarah etnik Minangkabau berbeda sekali dengan etnik lain di Indonesia. Jika sejarah keberadaan etnik ini ditandai dengan adanya aksara sendiri, etnik Minangkabau sampai abad ke 14 Masehi peninggalan sejarahnya ditulis dalam huruf-huruf yang dikenal di Pulau Jawa pada saat itu. Bukan hanya itu, tambo-tambo Minangkabau yang ditulis semenjak masuknya agama Islam pun ditulis dalam aksara Arab. Ini berarti sampai abad ke 14, etnik Minangkabau ini adalah etnik pra-sejarah, karena zaman sejarah dimulai setelah ada tulisan. Akibat tidak adanya aksara asli ini adalah tidak terdapat dokumen sejarah otentik etnik ini. Baru pada tahun 1970, para sejarawan asal Minangkabau bersama-sama menulis buku sejarah pertama dari etnik Minangkabau (Bahar dkk, 2004).

Jumlah seluruh etnik Minangkabau pada tahun 2000, baik yang berdiam di Propinsi Sumatera Barat (Sumbar) maupun di daerah perantauan adalah 5.475.145 orang, terdiri dari 2.708.751 laki-laki dan 2.766.394 perempuan (Bahar dkk, 2004). Di Propinsi Sumbar sendiri, etnik Minangkabau merupakan mayoritas tunggal yaitu 88,35% dari seluruh penduduk (Suryadinata, 2003). Ditambahkan lagi, 97% warga Sumbar adalah beragama Islam (Bahar dkk, 2004).

Kedekatan praktik adat Minangkabau dan mayoritas beragama Islam yang dianut masyarakat Sumbar, memberikan imbas pada falsafah hidup masyarakat Sumbar secara keseluruhan. Hal ini tergambar dengan falsafah *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* (adat berpegang pada yang benar, yang benar berpegang pada Al Qur'an) yang menjadi pedoman hidup masyarakat Minangkabau.

Saat ini, Sumbar terdiri atas 19 kabupaten/kota dengan Kota Padang sebagai ibukota propinsi.

Penetapan sebagai ibukota propinsi, secara *de facto* dinyatakan sejak tanggal 29 Mei 1958 oleh Gubernur Sumatera Barat melalui Surat Keputusan Nomor 1/g/PD/1958, dan secara *de jure* di tahun 1975, yang ditandai dengan keluarnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dari segi sejarah, tidak ada data yang pasti siapa yang memberi nama kota ini Padang. Diperkirakan kota ini pada zaman dahulu berupa sebuah lapangan atau dataran yang sangat luas sehingga dinamakan *Padang*. Kata *Padang* juga dapat berasal dari bahasa Minang yang bermaksud *pedang*. Menurut tambo setempat, kawasan kota ini dahulunya merupakan bahagian dari kawasan *rantau* yang didirikan oleh para perantau Minangkabau dari dataran tinggi (*darek*). Tempat pemukiman pertama adalah perkampungan di pinggiran selatan Batang Arau di tempat yang sekarang bernama Seberang Padang. Seperti kawasan *rantau* Minangkabau lainnya, pada awalnya kawasan daerah pesisir pantai barat Sumatera berada di bawah pengaruh kerajaan Pagaruyung. Namun pada awal abad ke-17, kawasan ini telah menjadi bahagian dari kedaulatan kesultanan Aceh (Wikipedia, 2011).

Orang Minangkabau di Kota Padang merupakan perantau dari daerah lainnya dalam Propinsi Sumbar. Pada tahun 1970, jumlah pendatang sebesar 43% dari seluruh penduduk, dengan 64% dari mereka berasal dari daerah-daerah lainnya dalam provinsi Sumatera Barat. Pada tahun 1990, dari jumlah penduduk kota Padang, 91% berasal dari etnis Minangkabau. Mayoritas penduduk Kota Padang memeluk agama Islam yang kebanyakan pemeluknya adalah orang Minangkabau (Wikipedia, 2011).

Lebih jauh mengenai pemerintahan Kota Padang, pemilihan kepala daerah secara langsung pada kali pertama dalam suasana reformasi pemerintahan dan era otonomi daerah, baru dilakukan pada tahun 2009. Pada tahun 2009 tersebut, Fauzi Bahar terpilih kembali untuk masa jabatan kedua kalinya sebagai Walikota Padang, sedangkan pada masa jabatan sebelumnya pada tahun 2004 dia masih dipilih melalui sistem perwakilan di DPRD kota.

3.2 Proses Lahirnya Kebijakan Publik di Kota Padang

Reformasi yang bergulir di Indonesia tahun 1998 dan kemudian berimbas pada pergantian paket UU Otonomi Daerah, ternyata membuat daerah memiliki keleluasaan untuk berinovasi dan berkreasi sesuai dengan kekhasan daerah masing-masing. Salah satu bentuk inovasi dan kreasi daerah adalah keluarnya perda syariah di banyak daerah, baik yang berdasarkan syariat Islam ataupun Injil bagi daerah yang mayoritas Kristen seperti di Papua Barat. Paling tidak sejak reformasi sudah ada kurang lebih 166 perda syariah yang ada di daerah-daerah. Kondisi ini juga terjadi di Sumatera Barat, dimana

terdapat kurang lebih 25 perda syariah yang tersebar di propinsi dan 12 kabupaten/kota.

Di Kota Padang, perda syariah yang diberlakukan kepada masyarakat adalah berupa instruksi Walikota Padang tentang Pemakaian Muslim/Muslimah bagi Murid/Siswa sekolah mulai dari SD/MI, SLTP/MTS dan SLTA/SMK melalui Instruksi Walikota Padang No. 451.422/Binsos-III/2005. Dilihat dari sejarah dan ciri khas Minangkabau, adat istiadat dan budaya sudah membaaur dengan sangat baik dengan perkembangan agama Islam dan menjadi agama yang mayoritas dianut sehingga falsafah hidup masyarakat Minangkabau dikenal dengan *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*. Ditambahkan lagi, kebijakan ini diberlakukan sebagai bentuk pengembalian adat budaya Minangkabau kembali ke Surau. Bahwa dulunya masyarakat terutama kaum laki-laki Minang banyak beraktivitas bahkan tinggal di Surau, dimana tidak ada anak laki-laki yang tidak pandai mengaji dan sore atau malam harinya bersilat (olahraga silat). Inilah salah satu alasan Surau di Minangkabau memiliki halaman yang luas karena sebagai tempat untuk berlatih silat bagi laki-laki Minang dulunya.

Sementara itu bagi kaum perempuan Minang, pakaian yang dikenakan adalah baju kurung dan pelengkap baju kurung tersebut adalah selendang. Seperti yang diutarakan Walikota Padang, Fauzi Bahar dalam wawancara dengan penulis pada tanggal 16 Mei 2011, bahwa selendang ini ketika ditiup angin akhirnya dililitkan ke leher dan pada akhirnya dikenal dengan berjilbab. Ini berarti gambaran perempuan berpakaian muslim yang dituangkan dalam kebijakan tersebut.

Ditambahkan lagi, Fauzi Bahar sebagai Walikota pembuat kebijakan di Kota Padang pada saat itu, setelah mempelajari kurikulum siswa mulai dari SD hingga SLTA sederajat memandang waktu pelajaran agama sangat kurang yaitu 2 jam perminggu. Pembahasan tentang shalat pun hanya dibahas pada kurikulum SD sederajat, sementara tingkatan selanjutnya membahas tentang sejarah kerajaan Islam. Hal ini yang memotori lahirnya kebijakan tentang berpakaian muslim, dimana anak sekolah diinstruksikan untuk berpakaian muslim/muslimah dan melalui Kepala Dinas Pendidikan Kota Padang pada saat itu, dimintakan anak-anak sekolah untuk shalat Zuhur berjamaah. Kondisi ini diikuti dengan mensosialisasikan libur selama bulan Ramadhan untuk seluruh sekolah mulai dari SD hingga SLTA dan kemudian diisi dengan Pesantren Ramadhan bagi yang Muslim dan Pastoral bagi siswa Nasrani.

Dukungan lahirnya kebijakan ini bukan hanya dari beberapa hal tersebut di atas, pembuat kebijakan juga belajar dari nilai Budhis yang diajarkan bagi anak-anak umur 13 hingga menikah di Kamboja. Dimana pada usia tersebut, anak-anak diajarkan tentang nilai-nilai Budhis dan berpindah-pindah

pagoda. Hal ini dianggap dapat menghindari anak-anak dari nilai-nilai yang negatif karena ada konsep karma yang diterapkan, apakah itu karma baik atau buruk. Inilah yang terbawa hingga dewasa.

Bukan hanya itu, dewasa ini penanaman nilai-nilai dan norma agama untuk membentuk karakter manusia dianggap penting. Fauzi Bahar lebih lanjut menyampaikan bahwa pada 20 Mei 2011 Presiden SBY mencanangkan *character building*, sebagai bentuk pertahanan atas globalisasi dan ancaman terorisme yang banyak terjadi mengatasnamakan agama. Konsep ini sudah diterapkan di Kota Padang sejak 2005 dengan keluarnya Instruksi Walikota Padang.

Pada awal kebijakan ini diterapkan, banyak pro dan kontra yang berkembang di masyarakat. Namun pada perkembangannya banyak keuntungan yang dihasilkan. Secara praktiknya saja, berpakaian muslim terutama berjilbab bagi anak perempuan memberikan gambaran yang baik, seperti dapat dicontohkan bahwa dari laporan Kepala Dinas Kesehatan Kota Padang, bahwa angka penderita demam berdarah untuk anak-anak menurun drastis. Hal ini dikarenakan pada pukul 8 hingga 10 pagi dan pukul 3 hingga 5 sore adalah waktu rawan untuk digigit nyamuk demam berdarah dan pada jam-jam tersebut adalah waktu dimana siswa sedang belajar dan dimungkinkan untuk terjangkau. Bukan hanya itu, kondisi daerah yang berbeda-beda dimana ada daerah yang dingin memungkinkan membantu siswa untuk tidak kebingungan dan konsentrasi dalam menerima pelajaran. Ditambah lagi, juga menghemat waktu dan uang dibandingkan tidak berjilbab, selain juga menghindari hinaan dan keisengan orang yang tidak bertanggung jawab hanya karena mengenakan rok pendek dan tidak berjilbab. Perubahan ini kemudian juga diterapkan oleh Fauzi Bahar pada pegawai-pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Padang.

Banyaknya perubahan yang terjadi di Kota Padang setelah pemberlakuan Instruksi Walikota Padang tentang Berpakaian Muslim ini, pada akhirnya membuat masyarakat menerima dan melaksanakan dengan baik dan lancar segala aktivitas yang berkaitan dengan kebijakan tersebut. Bukan hanya bagi siswa muslim saja, tetapi peningkatan nilai-nilai keagamaan juga semakin ditingkatkan di sekolah-sekolah Kristen, seperti pelaksanaan pastoral pada saat siswa Muslim menjalani Pesantren Ramadhan selama kurang lebih satu bulan di Bulan Ramadhan yang memang diliburkan untuk aktivitas belajar-mengajar di sekolah. Hal-hal tersebut yang selanjutnya membuat kebijakan ini didukung dan semakin dikembangkan pelaksanaannya.

Hal positif lainnya yang diterima oleh pembuat kebijakan adalah dengan terpilihnya Fauzi Bahar untuk periode yang kedua melalui pemilihan langsung pada tahun 2009. Dari data perolehan suara

Pemilihan Umum Kepala Daerah kota Padang pada 2009 lalu, dari lima pasangan calon, Fauzi Bahar bersama calon Wakil Kepala Daerah Mahyeldi, berhasil mendapatkan dukungan mayoritas mutlak sebesar 51,53% suara. Suara ini jauh mengungguli Wakil Walikota sebelumnya yang kemudian mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah yang memperoleh suara sebesar 22,03%. Paling tidak ini adalah salah satu imbas dari kebijakan populer dan sesuai dengan budaya serta kebutuhan masyarakat Minangkabau khususnya masyarakat di Kota Padang.

3.3 Analisis Teori

Lahirnya kebijakan Walikota Padang tentang berpakaian muslim, adalah berdasarkan pertimbangan kondisi dan situasi adat budaya serta agama yang dianut di Minangkabau secara umum. Bukan hanya itu, dukungan dalam bentuk pembelajaran informatif pun menjadi pertimbangan. Ditambah lagi tuntutan untuk kembali ke Surau dan nilai-nilai budaya yang memang sudah lama berkembang dalam masyarakat turut mendorong lahirnya kebijakan ini. Dilihat partisipasi masyarakat secara langsung, dari diskusi penulis dengan Fauzi Bahar sebagai pembuat kebijakan, secara tegas kebijakan tersebut dibuat memang lebih banyak merupakan inisiatif pembuat kebijakan.

Namun dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan kebijakan, partisipasi masyarakat secara langsung ditunjukkan dengan dukungan masyarakat umum, lembaga yang terkait dan peran serta pihak sekolah melalui telaah kurikulum. Kebijakan pun dalam pelaksanaannya didukung selain masyarakat secara luas tapi juga pihak sekolah bahkan sekolah Kristen. Demikian juga dalam tahap pemanfaatan, secara jelas menunjukkan bermanfaat bagi seluruh siswa tanpa pembedaan agama, juga oleh masyarakat yang saat ini memperlihatkan peningkatan jumlah pemakai pakaian muslim dan berjilbab. Ditambah lagi, ekonomi masyarakat saat ini mulai berkembang untuk penjualan pakaian muslim.

Lebih lanjut pemanfaatan hasil kebijakan ini tidak hanya dirasakan oleh masyarakat dan siswa sekolah, tetapi juga diperoleh oleh pembuat kebijakan dengan terpilih kembali menjadi Walikota Padang untuk periode yang kedua melalui pemilihan langsung. Peningkatan aktivitas keagamaan yang mulai ditingkatkan termasuk untuk siswa Nasrani melalui Pastoral juga mendapat dukungan besar dari pihak sekolah Kristen di Kota Padang. Kegiatan ini dikembangkan bersamaan dengan Pesantren Ramadhan bagi siswa Muslim. Sejauh ini banyak dukungan yang diberikan oleh masyarakat secara luas terhadap kebijakan tersebut, sehingga yang ada adalah tuntutan dan dukungan perubahan yang lebih baik dalam pelaksanaan program kebijakan ini.

Jika dipetakan secara teoritis dengan teori sistem David Easton, dapat dilihat beberapa hal yaitu:

a. Input,

Kebijakan tentang berpakaian muslim bagi siswa sekolah didukung oleh input sebagai berikut:

- 1) Budaya alam Minangkabau kembali ke Surau dan berbaju kurung bagi perempuan.
- 2) Agama mayoritas yang dianut oleh masyarakat Kota Padang.
- 3) Waktu pembelajaran dan kurikulum pelajaran agama dari SD hingga SLTA yang dianggap kurang dapat membentuk karakter anak yang lebih baik.
- 4) Pengaruh dari lingkungan luar yang sifatnya informatif dari pengalaman pengajaran Budhis di Kamboja.

b. Konversi Kebijakan,

Kebijakan ini dibuat berdasarkan input-input di atas dan mengikutsertakan lembaga terkait, partisipasi masyarakat dan pihak sekolah termasuk sekolah Kristen.

c. Output,

Output yang dihasilkan dari proses input dan konversi adalah diberlakukannya Instruksi Walikota Padang No. 451.422/Binsos-III/2005 tentang Pelaksanaan Wirid Remaja, Didikan Subuh, Anti Tegel/Narkoba dan Berpakaian Muslim bagi Murid/Siswa SD/MI, SLTP/MTS dan SLTA/SMK.

d. Umpan Balik,

Kebijakan yang diberlakukan pada masyarakat menunjukkan partisipasi aktif dari masyarakat secara langsung khususnya mengenai berpakaian muslim dan memberikan pengaruh pada:

- 1) Angka penderita demam berdarah pada anak usia sekolah di Kota Padang menurun.
- 2) Jumlah masyarakat umum yang menggunakan pakaian muslim meningkat.
- 3) Didukung oleh pihak sekolah Kristen dengan pengembangan dan peningkatan program pastoral bagi siswa Kristen.
- 4) Terpilih untuk kedua kalinya bagi Fauzi Bahar dengan perolehan suara 51,53%.

e. Lingkungan,

Kebijakan berpakaian muslim di Kota Padang ini disebabkan oleh pengaruh lingkungan dalam dan luar, yaitu:

- 1) Lingkungan dalam,
Dipengaruhi oleh budaya Minangkabau dan agama mayoritas Islam yang dianut masyarakat Kota Padang.
- 2) Lingkungan luar,
Dipengaruhi oleh pengajaran Budhis di Kamboja bagi anak-anak usia 13 tahun hingga menikah.

Secara umum, dapat terlihat bahwa keberhasilan kebijakan tersebut di atas adalah dikarenakan tingkat partisipasi masyarakat yang tinggi. Partisipasi mencakup seluruh lapisan masyarakat bahkan dari kalangan non Muslim.

4. PENUTUP

Teori sistem David Easton di atas, merupakan model sederhana dari proses lahirnya kebijakan publik. Pembahasan dengan teori ini tidak terbatas pada satu bidang kebijakan publik yang akan dikeluarkan saja. Dari paparan di atas, diketahui bahwa sebuah kebijakan publik dapat dibuat ataupun diubah karena adanya partisipasi masyarakat. Hal ini mencakup semua lini, bukan hanya di input saja tetapi dalam proses hingga kebijakan diberlakukan dan diterapkan dalam masyarakat pun membutuhkan partisipasi masyarakat. Umpan balik yang positif ataupun negatif dapat dirasakan semua kalangan yang berhubungan ataupun tidak berhubungan dengan kebijakan yang dikeluarkan. Seperti contoh kebijakan berpakaian Muslim di Kota Padang di atas, partisipasi masyarakat tidak dapat ditinggalkan selain didukung oleh budaya yang telah lama ada dan agama yang dianut masyarakat.

Kebijakan tersebut pun setelah diberlakukan tidak hanya diperuntukkan bagi masyarakat Muslim tetapi juga non Muslim. Namun untuk kalangan non Muslim diberikan alternatif lain yang sesuai dengan ajaran agama masing-masing. Penerimaan masyarakat kemudian ditunjukkan dengan keberhasilan yang dirasakan oleh semua pihak termasuk pembuat kebijakan yang terpilih kembali pada pemilukada secara langsung yang pertama kalinya dilaksanakan di Kota Padang pada tahun 2009 dengan peroleh suara mutlak. Keberhasilan-keberhasilan inilah melahirkan input baru untuk perbaikan kebijakan sebelumnya.

PUSTAKA

- Sarundajang, S.H., (2000). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- LAN. (2007). *Penerapan Good Governanve di Indonesia*. Jakarta: LAN
- Bahar, Saafroedin, dkk. (2004). *Masih Ada Harapan: Posisi Sebuah Etnik Minoritas dalam Hidup Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta: Yayasan Sepuluh Agustus
- Varma, S.P. (1992). *Teori Politik Modern*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Chalid, Pheni. (2005). *Otonomi Daerah: Masalah, Pembedayaan dan Konflik*. Jakarta: Kemitraan
- KPU Kota Padang. (2009). *Laporan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Padang Tahun 2008*. Padang: KPU Kota Padang
- www.padang.go.id. diakses pada tanggal 11 Mei 2011
- Suharso, Pudjo. (2011). "Pro Kontra Implementasi Perda Syariah: Tinjauan Elemen Masyarakat". <http://journal.uui.ac.id/index.php/JHI/article/view/File/249/244>. Diakses pada tanggal 12 Mei 2011

Biodata Penulis

Lince Magriasti, S.IP, M.Si. Dosen pada Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang. Memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik di Universitas Andalas Padang tahun 2002 dan M.Si pada Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia Jakarta pada tahun 2005.