Seri Pendidikan Politik No. 4

# OPINI SEBAGAI KONTROL KEBIJAKAN PUBLIK

Panduan Pembentukan Opini Publik untuk Mengawasi Layanan Masyarakat



Rachmad Bahari

IPCOS

ff

Seri Pendidikan Politik No.4

# OPINI SEBAGAI KONTROL KEBIJAKAN PUBLIK

Panduan Pembentukan Opini Publik untuk Mengawasi Layanan Masyarakat

Rachmiad Bahari

N. 07-01-11
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PENERAPAN ACEH

Cetakan Pertama
April 2002

**Opini Sebagai Kontrol Kebijakan Publik**

Penulis, Rachmad Bahari/IPCOS
tata letak dan perwajahan, Miranti dan Rachmat Prakoso/IPCOS
cetakan pertama, April 2002
hak cipta ipcos, 2002.

Diterbitkan oleh:
Institute for Policy and Community Development Studies (IPCOS)
bersama dengan Ford Foundation (FF), Jakarta - Indonesia
Jakarta, April 2002.

PERPUSTAKAAN NASIONAL

Perpustakaan Nasional Katalog dalam Terbitan (KDT)
Bahari, Rachmad
Opini sebagai kontrol kebijakan publik:
Panduan pembentukan opini publik untuk mengawasi layanan masyarakat / Rachmad Bahari. -- Jakarta : IPCOS, 2002
vi + 37 hlm. ; 21 cm. -- (Seri pendidikan politik ; 4).

ISBN 979-95649-8-0

Alamat surat:
Jl. Ciomas III No.22, Kebayoran Baru,
Jakarta 12180, Indonesia.
www.ipcos.or.id e-mail: relations@ipcos.or.id

*Untuk bangsa Indonesia yang menantikan*
*lahirnya generasi baru yang berbudi luhur,*
*demokratis,*
*berperikemanusiaan, dan*
*menjunjung tinggi hukum dan keadilan.*

# Daftar Isi


| | |
|---|---|
| Pengantar | v |
| Pendahuluan | 1 |
| Opini Publik dalam Realitas Sosial | 8 |
| Opini dan Agenda Publik | 17 |
| Strategi Mempengaruhi Agenda Publik | 26 |
| Implementaasi Kontrol terhadapKebijakan Publik | 34 |

# Pengantar

Untuk kali keempat, IPCOS menerbitkan buku Seri Pendidikan Politik. Buku yang bertajuk **Opini Sebagai Kontrol Kebijakan Publik** ini dimaksudkan untuk memperkuat posisi tawar masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap pembuatan dan penerapan kebijakan publik, utamanya yang diselenggarakan oleh pemerintah kota dan kabupaten. Penerapan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang memberikan keleluasaan bagi pemerintah kota dan kabupaten dalam menjalankan otonomi diharapkan dapat membawa pengaruh bagi perbaikan kualitas layanan kepada masyarakat. Selain merupakan amanat dari dua undang-undang tersebut, transparansi dan akuntabilitas dalam pembuatan kebijakan publik dan perbaikan layanan kepada masyarakat termasuk agenda reformasi yang harus segera diwujudkan.

Setelah empat tahun agenda reformasi dikumandangkan dan satu tahun otonomi dilaksanakan, perbaikan layanan masyarakat yang diselenggarakan pemerintah kota dan kabupaten masih jauh dari harapan. Artinya kinerja dan kualitas layanan sebagai produk kebijakan publik belum menunjukkan adanya perbaikan, bahkan di beberapa daerah terlihat cenderung memburuk. Penelitian IPCOS tentang kualitas layanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah di 10 kota dan kabupaten yang tersebar di lima provinsi memperlihatkan belum terjadi perubahan bahkan terdapat kecenderungan penurunan mutu dalam melayani masyarakat.

Salah satu sebab dari tidak adanya perbaikan kualitas layanan publik karena terjadi disorientasi kebijakan di tingkat daerah. Disorientasi dalam pembuatan kebijakan publik terjadi karena mekanisme partisipasi rakyat masih lemah. Dalam negara demokratis, partisipasi masyarakat merupakan kunci keberhasilan pembuatan kebijakan publik. Partisipasi masyarakat dapat menjadi kontrol kebijakan publik supaya dapat berjalan sesuai dengan kehendak rakyat.

Upaya paling mudah untuk menjaring partisipasi masyarakat dapat dilakukan pembentukan opini publik. Masyarakat dapat memberi pendapat atau opini mengenai kebijakan publik atau peristiwa spektakuler yang berakibat langsung bagi rakyat. Opini masyarakat dapat dibentuk melalui pemberitaan media massa. Atau sebaliknya, masyarakat bisa menyampaikan pendapatnya untuk diperluas oleh media massa . Dengan demikian ada kesesuaian antara agenda publik

dan agenda media untuk mempengaruhi, menekan atau mengawasi jalannya agenda kebijakan.

Temuan IPCOS dari penelitiaan tentang kualitas layanan publik menunjukkan tidak adanya kesesuaian antara agenda publik, agenda media dan agenda kebijakan. Ruang publik bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya juga masih belum terbuka lebar. Berdasar temuan-temuan tersebut, melalui buku ini IPCOS bermaksud membagi pengalaman tentang bagaimana caranya menyelaraskan agenda publik, agenda media dan agenda kebijakan. Kesesuaian ketiga agenda tersebut bermuara pada pemenuhan kehendak rakyat selaku pemegang kedaulatan.

Buku **Opini Sebagai Kontrol Kebijakan Publik** ini tentu masih jauh dari sempurna. Kami membuka kritik dan saran bagi perbaikan dan penyempurnaan edisi berikutnya. Kami berharap keberadaan buku ini dapat menjadi pendorong bagi upaya pembukaan ruang partisipasi publik seluasnya-luasnya bagi seluruh komponen bangsa. Pembukaan ruang publik akan mendorong peningkatan partisipasi publik. Tingginya partisipasi publik menjadi penanda bagi lancarnya proses demokratisasi.

Penulisan buku ini mengalami banyak hambatan. Tanpa komitmen untuk ikut berperan dalam penumbuhan demokrasi di Indonesia mungkin buku ini urung terbit. Buku ini bisda sampai ke tangan Anda karena bantuan Ford Foundation yang memiliki komitmen tinggi untuk menumbuhkan persemaian demokrasi. IPCOS berharap kerjasama yang telah terbangun tidak berhenti di sini tapi terus berlanjut sebagai komitmen bersama untuk menumbuhkan demokrasi.

Semoga.

Jakarta, April 2002

Institute for Policy and Community Development Studies.

# Pendahuluan

Selama berada di bawah kekuasaan Orde Baru, pendapat rakyat tidak pernah dijadikan acuan dalam pembuatan kebijakan publik. Pembentukan opini yang ditujukan sebagai rujukan alternatif dalam menanggapi kebijakan pemerintah, sering dimaknai sebagai menempuh langkah berseberangan dengan penguasa. Opini publik atau pendapat umum yang berasal dari masyarakat tidak dianggap sebagai bagian dari partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Pengingkaran terhadap prinsip dasar kedaulatan rakyat berlangsung selama Soeharto berkuasa.

Pertidaksetujuan, sikap menolak terhadap keputusan penguasa meski sangat merugikan rakyat diartikan sebagai melawan pemerintah yang sah. Kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan menyampaikan pendapat seperti yang diamanatkan konstitusi sama sekali tidak berlaku pada masa pemerintahan Orde Baru yang menyatakan sebagai penegak Demokrasi Pancasila. Partisipasi rakyat baru diakui bila menunjukkan sikap mendukung penguasa meski caranya sering melalui mobilisasi massa ketimbang penentuan sikap secara otonom dari segenap kalangan masyarakat. Artinya negara melakukan monopoli dalam pembentukan opini publik untuk mendukung kebijakan yang sebenarnya lebih ditujukan sebagai upaya pelanggengan kekuasaan. Prakarsa pembentukan opini secara mandiri sering dianggap sebagai perlawanan, bila hasilnya dinilai negatif oleh penguasa.

Selama Orde Baru berkuasa masyarakat selalu dicekoki oleh pemberitaan keberhasilan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pemerintah selalu didengungkan sebagai identik dengan Golkar, sehingga sudah dianggap wajar bila harus rakyat memilihnya dalam Pemilu. Pembentukan opini untuk mendukung Golkar menjadi efektif karena pemerintah memegang monopoli penyiaran berita pada media elektronik melalui RRI dan TVRI. Wajib *relay* berita RRI dan TVRI dikenakan terhadap media elektronik swasta. Untuk media cetak tidak ada monopoli pemberitaan, tapi Departemen Penerangan memiliki wewenang luar biasa yang bisa digunakan sewaktu-waktu. Kementerian yang dipimpin Harmoko selama tiga periode itu memiliki wewenang pencabutan SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) tanpa melalui proses peradilan.

Wajib *relay* dan hantu pencabutan SIUPP sangat efektif bagi pembentukan opini publik sebagai upaya memberi dukungan seluas mungkin kepada penguasa Orde Baru. Pembentukan opini melalui wajib *relay* media elektronik sangat efektif, karena monopoli

pemberitaan tersebut memiliki jangkauan yang sangat luas sampai ke pelosok pedesaan. Tidak mengherankan bila Golkar mendapat dukungan suara paling banyak dari masyarakat pedesaan. Media cetak lebih banyak beredar di kawasan perkotaan. Tingkat pendidikan dan daya nalar pembaca media cetak yang realtif lebih baik, tidak memberi implikasi langsung bagi pembentukan opini publik.

Fungsi opini publik sebagai sarana kontrol atau pengawasan terhadap kinerja lembaga penyelenggara negara tingkat pusat dan daerah- tidak dapat berjalan selama di bawah kekuasaan Orde Baru. Pemerintahan berjalan secara sentralistis dan selalu merasa paling benar, sehingga kontrol dan pengawasan dari rakyat tidak diperlukan lagi. Lembaga perwakilan rakyat yang seharusnya mampu menjalankan fungsi pengawasan ternyata mandul karena sebagian besar kursinya diduduki oleh orang-orang Golkar yang identik dengan pemegang kekuasaan.

Ketika kekuasaan Orde Baru berakhir, kran pembentukan opini dibuka selebar mungkin. Karena lebih dari tiga dasawarsa hidup dalam negara yang diperintah secara otoriter, partisipasi masyarakat melalui penyampaian dan pembentukan opini berjalan dalam kecepatan yang tidak sama. Ada sekelompok masyarakat menyampaikan opini berupa sikap atau tanggapan terhadap kebijakan pemerintah secara sangat lantang dan dalam kecepatan ekstra tinggi. Sementara, ada kelompok lain yang enggan atau masa bodoh alias malas dalam mengemukakan pendapat meski pihaknya dirugikan karena adanya suatu kebijakan pemerintah atau sikap dan kelompok lain yang tidak *fair* terhadap yang bersangkutan. Apastisme terjadi karena adanya trauma politik yang mendalam pada awal kebangkitan rezim Orde Baru.

Kegamangan dalam menyikapi perubahan dan keterbukaan terjadi karena segala sesuatunya berlangsung secara cepat, tanpa tanda-tanda dan persiapan. Karena tidak pernah mendapatkan pendidikan politik yang memadai, sebagian besar rakyat Indonesia terlihat bingung dan gagap dalam menyikapi proses demokratisasi yang tengah berjalan.

Ketidaksiapan sebagian besar rakyat dalam mengaktualisasikan aspirasinya melalui pembentukan opini publik sering dimanfaatkan oleh penguasa baru yang juga tidak siap untuk berperilaku demokratis dalam mengambil keputusan-keputusan penting dan strategis. Kampanye pada Pemilu 1999 menunjukkan kepada kita bahwa cara dan semangat dalam menggalang dukungan masih identik dengan yang terjadi pada masa Orde Baru. Selain itu para pihak yang berwenang dalam penyelenggaraan negara baik

dari kalangan eksekutif mau pun legislatif- juga belum memperhatikan opini publik dalam rangka kontrol, evaluasi, persetujuan atau penolokan terhadap suatu kebijakan yang mengikat masyarakat. Berbagai kebijakan pemerintah yang tidak aspiratif serta para anggota Dewan yang sering membuat keputusan tanpa memperhatikan keinginan rakyat merupakan indikasi bahwa pihak penyelenggara negara belum memperhatikan opini publik yang merupakan cerminan dari sebagian kehendak masyarakat sebagai masukan dan kontrol.

Ketidaksiapan, kegamangan dan kegagapan tersebut bisa diatasi bila seluruh kalangan *civil society* mau pun penyelenggara negara dapat bersikap demokratis. Demokrasi tidak sekadar memenuhi pilihan yang dihasilkan oleh suara terbanyak, tapi juga harus bersedia menerima perbedaan dan pluralitas. Demokrasi juga harus menyingkirkan jauh-jauh pemaksaan kehendak serta harus mendahulukan toleransi dan kesamaan hak.

Masyarakat demokratis pada hakikatnya menjamin hak-hak pribadi dalam kehidupan. Hak pribadi yang dimaksud meliputi :

- Hak untuk menyampaikan pendapat.
- Hak untuk berserikat dan berkumpul.
- Hak untuk beragama dan berkeyakinan.
- Hak untuk mengajukan permohonan, usulan dan tuntutan kepada pemerintah.
- Hak untuk untuk memilih dalam Pemilu yang jujur dan adil.

Pembentukan dan penyampaian opini publik merupakan implementasi dari hak-hak pribadi yang paling mendasar seperti yang tercantum di atas. Opini publik dapat dibentuk dan disampaikan melalui berbagai bentuk dan cara, antara lain melalui :

- Kampanye publik dalam berbagai bentuk dan teknik penggalangan massa.
- Penggalangan orang per orang secara berantai.
- Pemanfaatan ruang dalam media cetak dan elektronik.
- Pemanfaatan jejaring sosial tradisional dan modern.
- Pemanfaatan pemimpin formal dan informal yang memiliki pengaruh dan otoritas dalam komunitas tertentu.

Kampanye publik merupakan cara yang paling umum digunakan untuk mempengaruhi pendapat masyarakat supaya menyetujui, memenuhi ajakan serta memberi dukungan terhadap sesuatu yang dipesankan. Kampanye publik tidak hanya dilakukan oleh partai politik untuk menggalang suara sebanyak mungkin dalan Pemilu. Kampanye publik juga lazim digunakan untuk mempengaruhi dan

membentuk opini masyarakat supaya memberi dukungan terhadap program-program tertentu baik yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara negara maupun *civil society*.

Kampanye yang dinilai paling berhasil dalam mempengaruhi dan membentuk opini publik sampai saat ini adalah pemasyarakatan program keluarga berencana (KB). Program KB berhasil karena menerapkan strategi kampanye publik secara sistemik dan berkesinambungan. Kampanye tersebut berhasil mengubah persepsi, norma dan nilai masyarakat tentang keluarga, dari banyak anak banyak rezeki menjadi keluraga kecil yang sehat, sejahtera dan bahagia.

Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) pada 1969 adalah contoh keberhasilan pembentukan opini publik yang hasilnya menyatakan Irian Barat tetap berada dalam pangkuan Republik Indonesia. Pepera merupakan jalan panjang melalui diplomasi di PBB yang dirintis Menteri Luar Negeri Subandrio menyusul dicanangkannya Tri Komando Rakyat (Trikora) pada 1962 oleh Presiden Sukarno di Yogyakarta. Tiga puluh tahun setelah Pepera kembali dilakukan jajak pendapat dengan metode yang berbeda untuk wilayah Timor-Timur. Hasil referendum pada 1999 berkebalikan dengan Pepera. Mayoritas rakyat Timor-Timur yang menggunakan hak pilihnya memilih opsi merdeka daripada tetap berada di bawah naungan Republik Indonesia.

Keberhasilan dan kegagalan dari dua jajak pendapat tersebut sangat dipengaruhi efektivitas pembentukan opini publik, baik di dalam negeri mau pun dunia internasional. Pepera berhasil dilangsungkan pada saat yang tepat, karena kebangkitan Dunia Ketiga yang tidak menginginkan lagi adanya kolonialisme dan imperiliasme. Semangat anti koloinialisme dan imperialisme mendapat dukungan yang luas di dunia internasional karena kerja keras dan diplomasi yang ofensif. Metode yang digunakan dalam Pepera hanya mencari masukan dari para kepala suku/pemuka masyarakat dengan pertimbangan medan yang berat, hambatan komunikasi dan tingkat pendidikan masyarakat Irian Barat waktu itu.

Referendum di Timor-Timur dilaksanakan dalam waktu dan situasi yang kurang tepat. Jajak pendapat di Timor-Timur berlangsung pada saat situasi politik dalam negeri sedang bergejolak dan dukungan internasional terhadap Indonesia sangat minimalis. Invasi militer dan pelanggaran HAM berat menjadi batu sandungan bagi Indonesia dalam upaya menggalang dukungan dari masyarakat internasional. Sebaliknya isyu yang sama menjadi dagangan yang laris bagi aktivis Timor-Timor yang berkelana di dunia internasional.

Hasilnya memang menyakitkan. Daerah yang dikatakan sebagai "kerikil dalam sepatu Indonesia" oleh Ali Alatas, menteri luar negeri Republik Indonesia pada masa Soeharto dan Habibie itu benar-benar menjadi negara baru yang merdeka dan berdaulat.

Cara efektif yang ditempuh dalam pembentukan opini publik yang sekarang sedang tumbuh subur adalah penggalangan orang per orang secara berantai. Metode penggalangan secara berantai sering digunakan untuk membangun citra pada merek atau label produk tertentu melalui strategi pemasaran yang populer sebagai *multi level marketing* (MLM). Cara efektif *ala* MLM pernah dipraktikkan dalam politik oleh Golkar dengan nama strategi Pola Eka Sapta dalam Pola Eka Trio Menurut strategi penggalangan tersebut satu orang kader dapat meyakinkan tujuh rekannya begitu seterusnya, maka akan terjadi *multiplier effects* yang terus mengalir dan menggumpal seperti bola salju yang terus menggelinding dan membesar. Dan, Golkar telah membuktikan efektivitas pembentukan opini melalui penggalangan berantai pada masa Orde Baru.

Cara yang paling populer digunakan dalam pembentukan opini publik adalah pemanfaatan ruang dalam media cetak dan eletronik. Strategi pembentukan opini publik melalui media massa dapat dilakukan melalui berita, *features*, artikel opini, surat pembaca, artikel sponsor, cerita hiburan, iklan layanan masyarakat, drama radio dan televisi serta format acara hiburan lainnya. Kata, "Ingat, Ingat!" yang diucapkan oleh seorang perempuan setengah baya dalam bahasa Indonesia dialek Manado pada film iklan layanan masyarakat, merupakan salah satu contoh keberhasilan pembentukan opini publik supaya rakyat bersedia menggunakan hak pilihnya pada Pemilu 1999. Upaya serupa pernah dilakukan oleh beberapa sineas Indonesia bekerjasama dengan John Hopkins University, Amerika Serikat membuat sinema televisi dengan pesan tentang kesehatan ibu dan anak.

Jejaring sosial dalam masyarakat merupakan media yang efektif dalam pembentukan opini publik. Jejaring yang terbangun dari ikatan tradisional yang sering dimanfaatkan untuk pembentukan opini publik antara lain, ikatan kekerabatan, keturunan, etnisitas, kesamaan daerah asal dan sebagainya. Jejaring sosial yang bersifat modern seperti partai politik, organisasi sosial kemasyarakatan, perkumpulan olah raga, ikatan alumni, organisasi profesi, kesamaan *hobby* dan sebagainya juga sangat efektif untuk dimanfaatkan sebagai wadah pembentukan opini.

Pembentukan opini juga sering dilakukan dengan memanfaatkan pengaruh pemimpin atau tokoh yang dianggap memiliki

otoritas dan pengaruh yang luas dalam komunitas tertentu. Pemimpin tersebut memiliki otoritas dan pengaruh karena keahlian atau kepakarannya, kharisma atau hal-hal lain. Opini akuntan publik misalnya sering digunakan untuk menilai kondisi keuangan perusahaan yang hendak menjual sahamnya ke bursa. Opini yang dikeluarkan akuntan publik terhadap kondisi keuangan perusahaan yang dimaksud bisa mempengaruhi sikap para calon investor yang meminatinya.

Kampanye tentang bahaya HIV/AIDS sering memanfaatkan opini para ahli kesehatan yang memiliki otoritas dan reputasi tinggi di bidangnya. Pemanfaatan figur yang memiliki otoritas diharapkan dapat membentuk opini dan kesadaran masyarakat akan akibat yang ditimbulkan oleh penyakit menular mematikan tersebut. Tokoh-tokoh kharismatis dalam lingkungan atau komunitas tertentu sering dimanfaatkan dalam membentuk opini tentang kebijakan tertentu -baik yang berasal dari kalangan pemerintah maupun *civil society*.

Opini yang telah terbentuk dapat berpengaruh terhadap sikap (*attitude*) dan perliku (*behavior*) individu atau masyarakat. Sikap dan perilaku individu yang terbentuk karena pengaruh opini publik dapat berupa partisipasi dalam kegiatan atau peristiwa tertentu. Bentuk-bentuk partisipasi individu atau masyarakat antara lain :

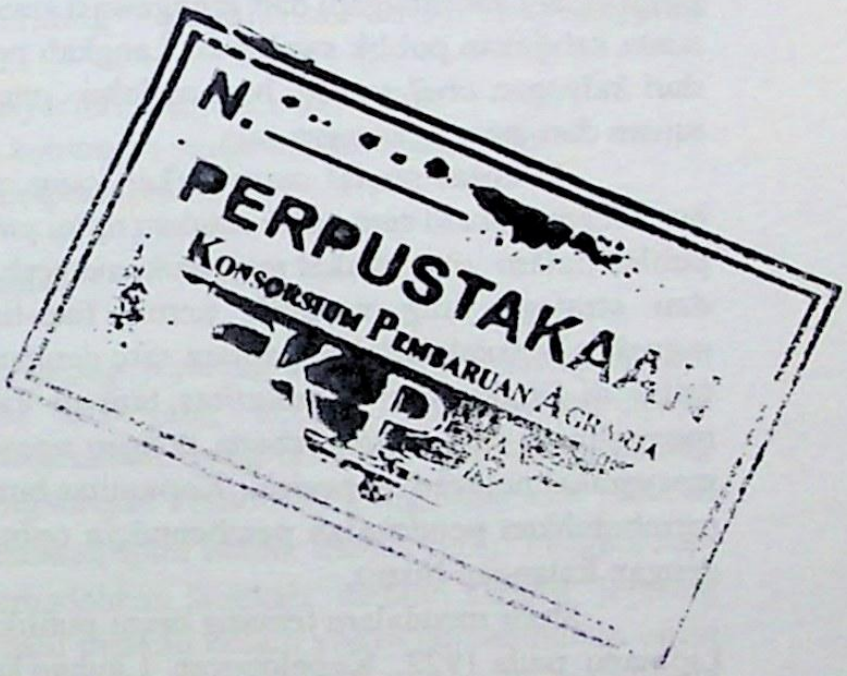
- Pemberian suara dalam Pemilu, referendum, plebisit atau kegiatan lain yang sejenis
- Petisi dan mosi kepada lembaga-lembaga penyelenggara negara.
- Rapat umum, pawai dan unjuk rasa atau demostrasi.

Pemberian suara dalam Pemilu, referendum, plebisit dan kegiatan sejenis lainnya merupakan perwujudan dari opini dan sikap terhadap pilihan yang ditawarkan dalam kegiatan tersebut. Petisi dan mosi merupakan perwujudan opini dan sikap terhadap kebijakan institusi atau perilaku individu para pihak pengambil keputusan dalam lembaga penyelenggara negara. Sikap tersebut bisa berupa kritik, saran, dukungan atau malah sebaliknya berupa penolakan. Rapat umum, pawai dan demonstrasi biasanya dilakukan untuk penggalangan dukungan. Rapat umum dan pawai biasanya banyak dimanfaatkan untuk kampanye publik. Unjuk rasa dan demonstrasi lebih banyak ditujukan untuk memberi tekanan pada pihak yang dituju untuk mengubah kebijakan. Tekanan publik untuk mempengaruhi kebijakan yang paling berhasil adalah saat penggulingan Presiden Sukarno mau pun Soeharto.

Opini yang sudah terbentuk bisa digunakan sebagai sarana evaluasi dan kontrol terhadap kebijakan publik. Kontrol atau

pengawasan terhadap kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi opini dan keluhan (*complain*) masyarakat. Opini publik dapat berwujud dukungan atau tolakan. Keluhan publik biasanya muncul karena kualitas pelayanan yang diselenggarakan lembaga negara tidak sesuai dengan harapan. Penelitian IPCOS tentang layanan publik di 10 kota dan kabupaten yang tersebar di lima provinsi menujukkan bahwa rata-rata kualitas layanan publik masih jauh dari harapan baik dari tarif, kecepatan dan kepastian waktu pelayanan serta kenyamanan.

Berangkat dari pernyataan di atas, IPCOS merasa perlu menggerakkan tenaga dan pikiran untuk menyusun panduan pemanfaatan opini publik sebagai sarana untuk mengontrol kinerja lembaga-lembaga penyelenggara negara yang berkaitan langsung dengan kepentingan rakyat. Buku ini dicobasajikan dalam bahasa yang mudah dimengerti dan keterangan penjelas berupa tahapan penggalangan opini publik supaya menjadi sarana yang efektif untuk mengawasi kebijakan publik.


N. ...
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

## Opini Publik dalam Realitas Sosial

Opini publik memiliki makna signifikan dan berpengaruh dalam pembuatan keputusan politik atau kebijakan publik yang mengikat warga masyarakat. Suatu keputusan politik atau kebijakan publik kurang memiliki legitimasi bila tidak mendapat dukungan masyarakat. Penggalangan dukungan dari masyarakat dapat dilakukan dengan membentuk opini publik lebih dahulu.

Opini yang telah terbentuk sedikit banyak akan berpengaruh terhadap sikap dan perilaku masyarakat dalam menanggapi suatu keputusan politik atau kebijakan publik yang bersifat mengikat. Pembentukan opini publik untuk memberi dukungan pada suatu keputusan politik atau kebijakan publik merupakan langkah yang biasa dilakukan oleh lembaga penyelenggara negara melalui berbagai cara dan strategi. Hasil yang diharapkan adalah munculnya agenda publik yang sejalan dengan keputusan atau kebijakan yang dimaksud.

Hak untuk membentuk opini publik bukan monopoli sektor negara. Kalangan *civil society* juga memiliki hak untuk menggalang opini dalam menanggapi dan mengawasi atau bahkan membuat usulan suatu kebijakan publik swakarsa. Langkah pembentukan opini publik dari kalangan *civil society* bisa melalui rute yang sama hanya beda tujuan dan pemrakarsanya saja.

Realitas sosial masyarakat yang majemuk membutuhkan bermacam-macam cara pembentukan opini publik. Pembentukan opini publik dalam masyarakat majemuk memerlukan cara metode, teknik dan strategi yang spesifik untuk tiap-tiap kasus yang sangat mungkin bertolak belakang antara satu dengan lainnya. Pembentukan opini di lingkungan komunitas tani di kawasan pedesaan tentu memerlukan cara yang berbeda dengan upaya serupa di lingkungan masyarakat nelayan di pesisir. Komunitas buruh di kawasan industri membutuhkan pendekatan pembentukan opini publik yang berlainan dengan kalangan bisnis.

Studi mendalam tentang opini publik dipelopori oleh Walter Lipmann pada 1922. Kepeloporan Lipman kemudian ditindaklanjuti para ilmuwan yang mendalami masalah komunikasi pembangunan dan komunikasi politik. Kajian-kajian di bidang komunikasi pembangunan dan komunikasi politik mutakhir menunjukkan betapa besar pengaruh dan makna opini masyarakat terhadap pembentukan dan kontrol kebijakan publik. Opini yang meluas bisa menjadi faktor pendukung atau sebaliknya malah menjadi penghambat kebijakan

publik yang mengikat seluruh masyarakat.

Penerapan teori yang telah berkembang demikian hebat di Barat untuk mengkaji masalah serupa di Indonesia belum tentu tepat. Kerangka pendekatan yang berasal dari Barat dapat menjadi acuan dengan mempertimbangkan struktur dan kultur masyarakat setempat atau unsur-unsur kearifan lokal *(local genius)* yang menjadi bagian hidup dari komunitas yang bersangkutan. Memberi perhatian lebih pada kearifan lokal diharapkan dapat mendatangkan hasil yang sesuai dan dekat realitas sosial setempat.

Siapa pun yang ingin mempengaruhi opini publik harus memahami realitas sosial masyarakat. Pemahaman tersebut diperlukan untuk menentukan cara, teknik atau metode pendekatan dan saluran atau media yang dapat digunakan secara efektif untuk mempengaruhi opini kelompok masyarakat tertentu yang menjadi khalayak sasaran (*target audience*). Beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan pembentukan opini publik adalah :

- Jejaring dan simpul jejaring sosial masyarakat.
- Sistem kepercayaan yang dianut oleh masyarakat setempat.
- Latar belakang pendidikan mayoritas anggota masyarakat.
- Okupasi mayoritas anggota masyarakat
- Kebiasaan-kebiasaan yang berlaku sehari-hari.
- Infrastruktur pendukung.

**Mengenali Jejaring Sosial**

Pengenalan terhadap jejaring sosial yang hidup dalam masyarakat merupakan hal yang bersifat vital dalam upaya pembentukan publik. Pengetahuan yang luas dan mendalam tentang jejaring sosial dalam lingkungan komunitas yang akan kita jadikan khalayak sasaran pembentukan opini publik mutlak perlu. Pengetahuan tersebut juga akan memudahkan langkah melalui simpul jejaring tertentu yang menjadi batu pijakan dalam upaya pembentukan opini publik. Beberapa langkah yang perlu dilakukan dalam rangka pengenalan jejaring sosial, terurai dalam penjelasan di bawah ini.

1. Mempelajari hasil kajian tentang jejaring sosial yang pernah dilakukan (kalau ada). Sebelum memutuskan masyarakat atau komunitas mana yang akan menjadi khalayak sasaran pembentukan opini publik. Tidak semua daerah atau kawasan pernah menjadi lokasi penelitian atau pengkajian mengenai

relasi sosial atau yang lainnya yang memiliki data dan informasi lengkap yang dapat mempermudah penggambaran yang mendekati realitas. Kita tentu lebih mudah melakukan pembentukan opini publik di daerah yang pernah menjadi lokasi suatu penelitian atau pengkajian ketimbang melakukan hal yang sama di daerah yang tidak (belum) pernah menjadi objek atau lokasi studi mengenai relasi sosial masyarakat. Data dan informasi hasil kajian tersebut memudahkan pemilihan rute dan simpul yang akan menjadi pijakan untuk mengenali jejaring sosial. Bila data dan informasi yang dimaksud tidak tersedia atau tidak mudah didapati, kita dapat menggunakan data statistik dari BPS mau pun yang tersedia di kantor pemerintahan, walau keakuratannya sering diragukan.

2. Memilih dan menentukan informan yang memiliki pengetahuan luas, mendalam dan akurat mengenai relasi dan jejaring sosial komunitas yang akan menjadi khalayak sasaran. Tidak mudah mendapati informan yang memiliki kualifikasi seperti yang kita harapkan. Untuk itu kita perlu berhati-hati dan cermat supaya dapat menemukan figur informan yang tepat. Pemanfaatan informan yang tidak tepat dapat menggagalkan upaya pembentukan opini publik, karena kita mendapat informasi yang salah atau tidak akurat. Informan memainkan peranan penting dalam upaya pembentukan opini publik karena menjadi kunci pembuka untuk mengenali jejaring sosial dari komunitas yang akan menjadi khalayak sasaran.
3. Membuat matriks relasi sosial atau sosiogram yang dapat menjadi gambaran akurat tentang relasi antar personal dalam suatu jejaring sosial. Melalui sosiogram kita dapat mengetahui siapa yang dihormati, siapa saja yang memiliki hubungan setara timbal balik, siapa menjadi subordinat serta siapa yang ditolak (*rejected person*) dan diabaikan alias tidak dianggap oleh komunitasnya *(neglected person*). Melalui sosiogram kita dapat menentukan kepada siapa kita akan membuka rute pembentukan opini publik.

Setelah mengenali jejaring sosial dengan berbagai simpulnya kita dapat menentukan langkah kepada siapa akan mengawali upaya pembentukan opini publik. Jejaring sosial bisa bersifat mikro yang menyangkut hubungan antar pribadi dalam jangkauan yang terbatas,

tapi bisa pula menggambarkan hubungan antar komunitas dalam skala yang lebih luas. Pilihan pembentukan opini publik pada skala mikro atau makro sangat tergantung pada tujuan akhirnya. Pencarian dukungan untuk pemilihan ketua RW misalnya, cukup menggunakan pendekatan jejaring sosial mikro dalam komunitas kecil. Sebaliknya penggalangan dukungan untuk pencalonan kepala daerah memerlukan penggalangan dengan memanfaatkan jejaring sosial antar komunitas berskala makro dan berjangkauan luas.

Jejaring sosial dapat terbentuk karena adanya pengikat yang berakar pada tradisi seperti daerah asal, garis keturunan, etnisitas, kepercayaan dan sebagainya. Sebaliknya, ada pula jejaring sosial yang terbangun karena ikatan yang bersifat modern seperti profesi, minat, *hobby*, latar belakang pendidikan, alumni dan sebagainya. Adakalanya jejaring sosial yang terbangun karena wilayah geografis dan administrasi pemerintahan seperti kesamaan kawasan tempat tinggal.

Penelitian IPCOS tentang kepemimpinan politik baru yang dilakukan pasca Pemilu 1999 menunjukkan bahwa jejaring sosial yang berakar pada tradisi masih menjadi sarana pembentukan opini publik. yang efektif. Partai politik besar masih memanfaatkan fora yang berbasis ikatan tradisional seperti majelis taklim, pengajian dan berbagai arisan untuk menggalang dukungan. Operasi partai di luar domain politik menunjukkan bahwa jejaring sosial merupakan sumber dukungan yang signifikan. Kenyataan tersebut menujukkan bahwa pengenalan dan pemahaman terhadap jejaring sosial merupakan faktor penting yang tidak dapat diabaikan begitu saja.

**Memahami Sistem Kepercayaan Masyarakat**

Pada dasarnya sistem kepercayaan yang dianut sebagian besar rakyat Indonesia terkelompok dalam agama-agama besar yang diakui oleh negara. Pemahaman terhadap sistem kepercayaan yang dianut oleh masyarakat merupakan kebutuhan mutlak untuk mempermudah proses penggalangan. Karena hal-hal mendasar pada sistem kepercayaan bersifat imani dan bernilai mutlak, maka jangan sekali-kali mencoba melakukan penggalangan dengan menyampaikan suatu pesan yang bertentangan dengan keyakinan khalayak sasaran.

Sebelum melakukan pembentukan opini publik melalui penggalangan, pastikan dulu apa sistem kepercayaan yang dianut khalayak sasaran berikut jejaring sosial yang terbentuk karenanya. Jangan sampai menggunakan idiom-idiom Nasrani untuk menggalang

masyarakat Muslim taat atau sebaliknya. Adakalanya dalam suatu agama yang dianut masyarakat terdapat aliran atau kelompok yang memiliki ciri pembeda yang mencolok. Di kalangan penganut agama Islam terdapat dua kelompok organisisasi sosial kemasyarakatan besar Nahdlatul Ulama (NU) dan Muhammadiyah.

Muhammadiyah adalah organisasi sosial kemasyarakatan Islam modernis dengan basis massa di perkotaan dan banyak bergerak di bidang kesejahteraan sosial umat. Kegiatan Muhammadiyah yang menonjol adalah pelayanan di bidang pendidikan dan kesehatan. Lembaga pendidikan Muhammadiyah mulai dari pra sekolah hingga perguruan tinggi tersebar di seluruh pelosok Indonesia. Rumah sakit PKU Muhammadiyah juga terdapat di banyak tempat di seluruh Indonesia. Kepengurusan organisasi Muhammadiyah bersifat kolegial dan dipilih secara demokratis. Pendukung Muhammadiyah sebagian besar adalah umat Islam yang relatif terdidik di kawasan perkotaan.

Nahdlatul Ulama lebih mencerminkan sebagai organisasi sosial kemasyarakatan Islam berwajah tradisional dengan basis dukungan dari kalangan pedesaan. Sebagai organisasi berwajah tradisional, kepemimpinan NU tergantung pada otoritas para kyai. Seluruh institusi pendidikan dan kesehatan Muhammadiyah adalah milik organisasi yang dikelola dalam manajemen organisasi yang rapi dari pusat ke daerah.

Sebaliknya, pesantren-pesantren yang diasuh para kyai yang berafiliasi ke NU bersifat independen Artinya setiap pesantren merupakan lembaga yang mandiri tidak tunduk pada hirarki organisasi sebagaimana lembaga pendidikan Muhammdiyah. Afiliasi ke organisasi sangat tergantung pada kyai pengasuhnya. Pondok pesantren biasanya diasuh oleh keluarga kyai yang bersangkutan. Dalam lingkungan NU otoritas kyai yang duduk dalam lembaga syuriah sangat besar dalam pembuatan kebijakan organisasi. Sementara lembaga tanfidziah (badan eksekutif) lebih berperan sebagai pelaksana dari kebijakan syuriah.

Di luar dua organisasi utama NU dan Muhammadiyah masih banyak organisasi berbasis massa Islam yang terdapat di Indonesia antara lain Persatuan Islam (Persis) di Jawa Barat, Al Washliyah di Sumatera Utara dan Nahdlatul Wathan (NW) di Nusatenggara Barat dan sebagainya. Selain itu terdapat pula kelompok-kelompok informal seperti tarekat, pengajian yang bersifat eksklusif dan memiliki jejaring sosial yang cukup solid. Organisasi berbasis massa Islam yang memiliki pengaruh signifikan antara lain beberapa partai politik seperti PPP, PKB, PAN, PBB dan PK. Pada umumnya organisasi sosial kemasyarakatan dan partai politik memiliki organisasi afiliasi di bidang

kepemudaan, keperempuanan dan sebagainya. Selain itu juga terdapat organisasi berbasis pendukung umat Islam independen seperti HMI yang mempunyai pengaruh besar dalam kehidupan politik di Indonesia.

Di beberapa daerah tertentu terdapat konsentrasi pemeluk agama Nasrani misalnya Sulawesi Utara, Timor Barat, beberapa kabupaten di Sumatera Utara adalah daerah bermayoritas penduduk beragama Protestan. Pemeluk agama Katolik terkonsentrasi di sebagian besar Flores.

Pemahaman terhadap sistem kepercayaan yang dianut masyarakat pada suatu daerah akan memudahkan kita dalam melakukan pembentukan opini publik. Pemahaman terhadap jejaring sosial yang terbentuk oleh sistem kepercayaan dapat menjadi batu pijakan dalam melakukan penggalangan dalam rangka pembentukan opini publik.

**Memahami Latar Belakang Pendidikan Masyarakat**

Tingkat pengetahuan masyarakat sangat dipengaruhi oleh latar belakang pendidikannya. Tingkat pengetahuan seseorang tercermin dalam kognisi dan daya nalar yang terdapat dalam benak mereka masing-masing. Menggalang individu atau kelompok masyarakat dalam rangka pembentukan opini publik perlu memperhatikan latar belakang pendidikannya. Penggalangan di lingkungan mereka yang bergerak di sektor informal yang berlatar belakang pendidikan rendah tentu menggunakan idiom-idiom yang lebih sederhana ketimbang melakukan hal serupa pada lingkungan pekerja berlatar pendidikan menengah. Pembentukan opini di lingkungan kaum profesional tentu saja memerlukan pendekatan yang rasional dan masuk akal.

Berdasarkan pengalaman dan hasil penelitian IPCOS di beberapa provinsi di Indonesia didapati kesimpulan bahwa tingkat kesulitan pembentukan opini publik tidak berbanding lurus dengan latar belakang pendidikan individu atau kelompok masyarakat yang menjadi khalayak sasaran. Semakin rendah latar belakang pendidikan atau pengetahuan seseorang makin sulit metode, teknik dan materi penggalangannya. Menyederhanakan pesan-pesan yang mengandung masalah canggih kepada lingkungan masyrakat berpendidikan rendah dalam bahasa yang mudah dimengerti dan dipahami bukan pekerjaan mudah. Sebaliknya masalah secanggih apa pun tentu akan mudah dicerna dan diterima oleh individu atau kelompok masyarakat yang

memiliki latar belakang relatif tinggi.

Hal lain yang menjadi batu sandungan adalah adanya tingkat kecurigaan yang tinggi di lingkungan masyarakat berlatar belakang pendidikan rendah yang biasanya relatif lebih tertutup dengan dunia luar. Pemberian iming-iming atau *gimmicks* untuk meluluhkan hati dan mengurangi rasa curiga misalnya dengan memberi pakaian pantas pakai atau bahan makanan sedapat mungkin dihindari karena dapat mendatangkan ekspektasi masyarakat yang berlebihan serta menimbulkan ketergantungan baru. Cara-cara yang bersifat provokatif dan agitatif tidak seharusnya dipakai karena dapat mendatangkan dampak yang buruk. Bila provokasi dan agitasi tidak berkenan di masyarakat akan menimbulkan antipati dan penolakan. Penerimaan terhadap propvokasi dan agitasi, sebaliknya akan dapat menimbulkan fanatisme membabi buta yang sering berbuah aksi irasional seperti amuk massa.

Beberapa hal yang harus diperhatikan sehubungan dengan latar belakang pendidikan masyarakat dalam pembentukan opini publik adalah :

1. Menggalang masyarakat yang memiliki latar belakang pendidikan dan pengetahuan rendah lebih sulit ketimbang melakukan pekerjaan serupa pada kalangan berpendidikan dan pengetahuan lebih tinggi. Menyampaikan pesan yang mengandung hal-hal rumit dan canggih dalam bahasa yang sederhana dan mudah dimengeri memerlukan keterampilan tersendiri.
2. Selama melakukan pekerjaan yang berhubungan dengan pembentukan opini publik utamanya di kalangan berpendidikan rendah- jangan melakukan tindakan yang menimbulkan kecurigaan masyarakat
3. Hindari penggunaan iming-iming yang dapat menimbulkan ekspektasi atau harapan yang berlebihan serta ketergantungan masyarakat.
4. Jangan menggunakan cara-cara yang bersifat agitatif atau provokatif dan emosional, tetapi pilih cara-cara yang bersifat afektif, persuasif dan rasional.

**Okupasi dan Kebiasaan Masyarakat**

Okupasi atau cara hidup berpengaruh besar terhadap kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di lingkungannya. Komunitas

petani, nelayan, buruh, kaum profesional atau kelompok lainnya memiliki kebiasaan-kebiasaan tersendiri yang sangat dipengaruhi oleh latar belakang pekerjaannya. Kebiasaan yang berlaku dalam komunitas tertentu yang akan digalang harus diketahui secara pasti lebih dahulu.

Pemahaman terhadap kebiasaan komunitas tertentu terutama waktu senggangnya akan lebih memperlancar penggalangan dalam rangka pembentukan opini di lingkungannya. Untuk masuk dan mengetahui kebiasaan-kebiasaan komunitas tertentu yang menjadi khalayak sasaran, adakalanya diperlukan bantuan informan kunci. Informan tersebut bisa orang dari kelompok sendiri atau dari luar tapi memahami dan memiliki pemahaman terhadap relasi sosial dengan komunitas khalayak sasaran.

Sebelum melakukan penggalangan di lingkungan masyarakat petani kita bisa mendekati mantri tani, Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), kontak tani atau ketua kelompok tani. Mereka yang tersebut di atas bisa menjadi informan, atau paling tidak bisa memberi tahu jadwal temu tani atau kebiasaan informal lainnya yang mungkin disisipi upaya pembentukan opini. Kebiasaan-kebiasaan buruh melakukan pertemuan dan bersantai dapat diketahui melalui unit-unit kerja serikat kerja, tokoh-tokoh informal maupun LSM yang bergerak di bidang advokasi buruh.

Penggalangan di lingkungan nelayan tidak mungkin di lakukan waktu malam hari karena mereka berangkat bekerja. Contoh penggalangan efektif di lingkungan nelayan dilakukan juru kampanye PDI Perjuangan pada Pemilu 1999. Penggalangan di tengah laut menghasilkan suara mayoritas di beberapa kabupaten Pantura Jawa Tengah yang secara tradisional selalu dimenangi PPP. Strategi penggalangan tersebut dapat menjadi bahan pertimbangan ketika hendak melakukan pembentukan opini di lingkungan nelayan.

Kebiasaan para profesional menggunakan waktu luang dengan berolahraga atau sosialisasi dengan teman yang memiliki minat dan *hobby* sama, acara-acara *clubbing* dapat dijadikan pertimbangan dalam melakukan upaya membentuk opini di lingkungan yang bersangkutan. Beberapa kali unjuk rasa yang dilakukan para profesional di Jakarta, penuangan gagasan dan pematangan rencana aksinya diawali dari acara *clubbing*.

Beberapa contoh di atas hanya sebagian dari sekian banyak cara mungkin diterapkan. Untuk lingkungan komunitas yang memiliki okupasi lain tentu memiliki kebiasaan yang berbeda. Sudah sepantasnya bila memerlukan strategi penggalangan pembentukan

opini yang berbeda pula.

**Pengaruh Infrastruktur Pendukung**

Ketersediaan infrastruktur pendukung merupakan bagian penting yang menentukan tingkat keberhasilan upaya pembentukan opini publik. Kondisi sarana perhubungan dan transportasi, listrik dan komunikasi merupakan faktor pendukung vital dalam pembentukan opini publik. Kondisi jalan raya dan ketersediaan moda angkutan di suatu daerah merupakan faktor yang sangat berpengaruh terhadap kelancaran proses penggalangan. Di Jawa sarana perhubungan dan transportasi bukan lagi menjadi faktor penghambat. Sebaliknya di luar Jawa utamanya di pedalaman Kalimantan, Sulawesi dan Papua serta pulau-pulau kecil di kawasan Maluku masalah perhubungan dan transportasi menjadi masih kendala yang hebat.

Ketersediaan aliran tenaga listrik, sarana telekomunikasi dan informasi penunjangnya juga berpengaruh terhadap kelancaran pembentukan opini di daerah pedalaman dan kawasan terpencil. Satunya-satunya sarana yang dapat digunakan adalah komunikasi melalui siaran radio. Radio adalah sarana komunikasi yang memiliki daya jangkau dan daya sebar yang luas. Kelemahan siaran radio adalah alat komunikasi satu arah dan tidak dapat dimuati dengan pesan-pesan yang bersifat mendalam.

Pemanfaatan sarana komunikasi di kawasan perkotaan lebih efektif. Selain media cetak dan elektronik pemakaian sarana pos serta telematika seperti komunikasi telepon, internet dan komunikasi data lainnya lebih dapat didayagunakan.

## Opini dan Agenda Publik.

Setiap agenda publik seharusnya dapat diputuskan menjadi suatu kebijakan setelah melalui tahapan konsultasi dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan. Suatu kebijakan publik, baru dinyatakan absah bila telah mendapat persetujuan dari rakyat. Persetujuan rakyat dapat diminta secara langsung, mau pun melalui lembaga perwakilan. Dalam negara demokrasi persetujuan rakyat secara langsung dapat diminta melalui pemilihan umum, plebisit, referendum, jajak pendapat atau cara lain yang sejenis. Persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat dapat diminta melalui DPRRI, DPR Provinsi, Kabupaten/Kota sesuai dengan derajat kewenangan, ruang lingkup dan cakupan wilayah yang diikat oleh kebijakan publik tersebut. Pada prinsipnya, implementasi kebijakan publik yang mengikat masyarakat harus mendapat pengawasan dari rakyat supaya tidak disalahgunakan atau diselewengkan.

Sejak zaman Orde Baru hingga saat ini, pemunculan agenda publik dan perjalanannya menuju agenda kebijakan yang kemudian mengikat masyarakat lebih banyak datang dari pemegang otoritas kekuasaan dalam hal ini pihak eksekutif. Inisiatif dari rakyat, baik yang disampaikan langsung oleh kelompok-kelompok masyarakat, mau pun melalui lembaga perwakilan hampir tidak pernah ada.

Ketiadaan inisiatif dari masyarakat disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, penguasa Orde Baru hanya mengakui partisipasi (baca mobilisasi) masyarakat sepanjang mendukung pelanggengan kekuasaan. Inisiatif rakyat menuju terwujudnya kebijakan publik yang aspiratif, memerlukan jalan lebih panjang dan sulit ketimbang rute yang ditempuh eksekutif dalam pembuatan undang-undang. *Kedua*, kondisi masyarakat Indonesia yang majemuk memungkinkan muculnya berbagai macam ragam aspirasi yang semuanya ingin didahulukan realisasinya menjadi agenda publik untuk selanjutnya dijadikan sebagai suatu kebijakan publik. Berbagai macam aspirasi tersebut tidak linier sehingga tidak dapat mengerucut pada suatu keinginan, tapi sangat beragam dan sangat tergantung pada situasi, kondisi dan latar belakang yang menjadi dasar munculnya kehendak tersebut.

Penggalangan opini menuju terciptanya agenda publik tentu saja memerlukan langkah cermat, hati-hati serta diikuti strategi yang jitu, mengingat kondisi bangsa Indonesia yang majemuk, Bila perlu, untuk maksud yang sama dibutuhkan strategi berlapis yang

tentu saja harus sesuai dengan situasi, kondisi dan latar belakang masyarakat yang akan menjadi khalayak sasaran.

Beberapa hal yang dapat menghambat langkah pembentukan opini perlu diperhatikan sebelum melakukan penggalangan. Minimalisasi faktor penghambat dapat dilakukan dengan cara melakukan identifikasi keinginan masyarakat mulai dari yang berlaku umum sampai dengan yang sangat spesifik dan eksklusif. Kelengkapan identifikasi keinginan masyarakat akan berpengaruh terhadap target dan format agenda publik yang akan dibentuk kemudian. Misalnya, berdasar pengamatan di daerah tertentu terdapat aspirasi masyarakat yang menentang kebijakan pemerintah daerah tentang kenaikan retribusi kebersihan. Penentangan terjadi karena masyarakat menilai tidak ada peningkatan kualitas layanan kebersihan yang dapat menjadi acuan peningkatan retribusi utamanya dalam hal pengangkatan sampah. Apakah ketidaksetujuan tersebut perlu langsung disambut dengan langkah pembentukan opini supaya menjadi wacana yang diharapkan dapat menjadi agenda untuk diperjuangkan menjadi kebijakan publik.

Jawaban atas pertanyaan di atas dapat segera ditemukan dengan mencari tahu apakah hasil pengamatan tersebut telah sesuai dengan aspirasi masyarakat. Selain itu, gagasan atau ide dari seseorang atau kelompok masyarakat yang dinilai akan menghasilkan kemaslahatan bagi rakyat juga dapat disebarluaskan sebagai wacana supaya dapat memperoleh dukungan. Artinya aspirasi kelompok tersebut diharapkan dapat berkembang menjadi aspirasi masyarakat. Bagaimana caranya mengukur apakah aspirasi kelompok tersebut telah mendapat dukungan dan berkembang menjadi aspirasi masyarakat luas ? Pengukuran aspirasi dapat dilakukan melalui berbagai cara dan metode seperti survei sampel, jajak pendapat, *polling* dan sebagainya. Penyerapan aspirasi dengan metode yang dapat dipertanggungjawabkan dapat digunakan untuk menghindari keberpihakan pada kepentingan-kepentingan tertentu yang ingin mereguk keuntungan, atau sebaliknya dari pihak yang merasa terancam akan kelangsungan pelayanan kebersihan tersebut. Bila hasil penyerapan aspirasi menyatakan memang tidak ada peningkatan kualitas peningkatan layanan kebersihan, pembentukan opini untuk menolak kenaikan retribusi memang pantas untuk diteruskan.

## Beberapa Tips yang Diperlukan dalam Pembentukan Opini

Pembentukan opini publik memerlukan langkah strategis untuk menghindari distorsi dan dan kemungkinan terjadinya pemelintiran pesan yang akan disampaikan kepada komunitas tertentu yang menjadi khalayak sasaran. Beberapa tahapan langkah yang perlu diperhatikan dalam pembentukan opini publik terurai dalam paparan berikut

1. Menentukan secara cermat siapa yang akan menjadi khalayak sasaran.
2. Menentukan isyu sentral sebagai pesan inti berikut pesan-pesan turunannya dengan memperhatikan komunitas yang menjadi khalayak sasaran.
3. Memilih stategi pembentukan opini yang efektif bagi masing-masing komunitas yang menjadi khalayak sasaran

### 1. Menentukan khalayak sasaran

Khalayak sasaran merupakan bagian paling penting dalam strategi pembentukan opini. Keberhasilan pembentukan opini yang berkembang menjadi agenda dan kebijakan publik sangat tergantung pada proses penyebarluasan gagasan atau ide pada khalayak sasaran tertentu. Perlu dipertimbangkan apakah gagasan yang disampaikan dalam pesan telah sesuai dengan kepentingan dan keinginan atau tuntutan khalayak.

Jangan sampai menyampaikan pesan kepada kelompok masyarakat yang memiliki aspirasi berlawanan. Dalam kasus pembentukan opini untuk menolak upaya pemerintah daerah menaikkan retribusi kebersihan perlu dipetimbangkan kelompok masyarakat mana yang akan digalang. Bagi kelompok masyarakat yang memiliki status sosial ekonomi menengah ke atas, kenaikan biaya retribusi kebersihan mungkin bukan merupakan beban. Sebaliknya bagi mayoritas rumah tangga yang berpenghasilan pas-pasan kenaikan tarif retribusi sekecil apa pun akan menambah berat beban ekonomi mereka. Bertitiktolak dari situasi tersebut kita dapat menentukan dari kelompok mana kita akan menggalang dukungan lebih dahulu.

### 2. Menentukan pesan

Identifikasi khalayak sasaran secara cermat dapat menjadi pedoman penyampaian isyu sentral yang akan disampaikan kepada

masing-masing komunitas yang berbeda. Meski ada pesan yang dapat diberlakukan secara umum untuk seluruh kalangan, pembentukan opini akan lebih efektif bila disampaikan dalam bahasa atau idiom yang akrab dengan komunitasnya masing-masing. Pembentukan opini dengan pesan inti, "Tolak Kenaikan Tarif Retribusi Kebersihan Tanpa Peningkatan Kualitas Layanannya!"hanya menjadi slogan kosong bila tidak diikuti pesan penjelas yang menerangkan mengapa penolakan tersebut pantas dilakukan.

Bagi masyarakat terdidik yang berstatus sosial ekonomi menengah ke atas, pesan dalam kalimat pendek tersebut mungkin langsung dapat dicerna dan dipahami. Penjelasan diperlukan bagi kelompok masyarakat berpenghasilan pas-pasan dan relatif kurang terdidik. Mereka perlu mendapat tambahan keterangan penjelas mengenai hak-hak rakyat di negara demokrasi. Menolak kebijakan publik yang tidak aspiratif dan memberatkan masyarakat adalah hak rakyat. Skeptisme masyarakat sebagai akibat dari penindasan pada masa Orde Baru harus dihilangkan. Masyarakat kalangan bawah terlanjur takut karena berseberangan dengan sikap penguasa pada masa Orde Baru dimaknai sebagai melawan negara. Pengertian ihwal hak-hak politik warganegara dapat dilakukan melalui pesan-pesan yang menyatakan rakyat berhak untuk tidak setuju dengan kebijakan pemerintah. Dengan demikian, pembentukan opini tersebut juga bermuatan pendidikan politik bagi warganegara.

Perspektif penguasa selalu benar harus dihilangkan. Tuntutan perbaikan layanan publik dapat menjadi gerbang menuju pendidikan politik rakyat. Upaya tersebut dapat menyadarkan rakyat selaku pemegang kedaulatan sejati, bahwa mereka yang sebetulnya memiliki kekuasaan bukan pemerintah atau lembaga legislatif. Mandat yang diberikan kepada eksekutif dan legislatif sewaktu-waktu dapat dicabut oleh rakyat, bila digunakan secara sewenang-wenang.

### 3. Penetapan dan Pemilihan Strategi

Perilaku sosial masyarakat Indonesia sangat beragam sesuai dengan latar belakang budaya yang melingkunginya. Pemebentukan opini dalam masyarakat majemuk memerlukan strategi dan pendekatan yang sangat kompleks. Kompleksitas tersebut bukan sesuatu yang harus dinafikan, tapi harus diterima sebagai rahmat. Menjadi tantangan besar bagi praktisi dan pakar komunikasi untuk menyusun strategi pembentukan opini publik yang dapat bekerja efektif dalam kondisi masyarakat majemuk seperti di Indonesia.

IPCOS telah mengadakan beberapa seri penelitian di antaranya bertajuk Partai Politik dan Perilaku Pemilih di Indonesia serta Peningkatan Kualitas Layanan Publik yang Diselenggarakan Pemerintah Daerah di Indonesia. Hasil dua seri penelitian terpisah tersebut menunjukkan adanya benang merah efektivitas komunikasi antar anggota masyarakat yang dilakukan dalam fora dan media tradisional.

Hasil dua seri penelitian tersebut menunjukkan bahwa penyebarluasan pesan, gagasan politik atau kebijakan lebih efektif bila ditempuh melalui fora dan media tradisional. Artinya proses politik dan kebijakan publik lebih efektif berjalan di luar domain formalnya. Penggalangan dukungan melalui media arisan, kelompok profesi, ikatan berdasarkan kesamaan *hobby* dan kesukaan atau olahraga serta ikatan sosial lainnya yang berbau primordialisme ternyata lebih efektif ketimbang melalui kampanye yang bersifat formal.

Kenyataan tersebut memperlihatkan politik serta kehidupan berbangsa dan bernegara belum berjalan pada domain yang seharusnya. Mengacu pada kondisi tersebut bukan berarti harus menafikan pemanfaatan jalur formal dalam penyusunan strategi pembentukan opini publik. Jalur formal tetap harus ditempuh karena memiliki jangkuan luas dan bersifat inklusif. Hubungan atau ikatan tradisional dapat dimanfaatkan untuk menggalang dukungan komunitas tertentu yang biasanya sangat eksklusif.

Pendekatan terhadap masing-masing komunitas yang menjadi khalayak sasaran tentu sangat spesifik dan tidak dapat dipertukarkan satu dengan lainnya. Pemilihan strategi sangat tergantung pada situasi dan kondisi lapangan. Untuk itu diperlukan persiapan yang matang dan tidak *sembrono* sebelum melakukan pendekatan. Sebelum melangkah, kenali dulu situasi dan kondisi komunitas yang akan menjadi khalayak sasaran secara cermat, baru kemudian menentukan langkah apa yang akan ditempuh tentu saja dengan mempertimbangkan beberapa hal yang telah terurai pada bagian kedua buku ini.

## Kendala dalam Pembentukan Opini Publik

Perjalanan pembentukan opini publik memang melelahkan. Sebelum dapat dikonversi menjadi agenda publik, pembentukan opini yang melibatkan banyak pihak selalu sarat dengan kendala dan tantangan. Antisipasi terhadap munculnya berbagai kendala dan tantangan perlu disikapi dengan menyusun strategi yang akurat

dan menambah stamina supaya pembentukan opini dapat terus berjalan dan bisa berkembang menjadi wacana sebagai pemicu terbentuknya agenda publik.

Sudah menjadi hal lumrah dalam penyusunan kebijakan publik bila harus meminta atau mempertimbangkan saran, nasihat atau pendapat para pakar, ahli atau profesional di bidangnya masing-masing. Pendapat para pihak yang berkompeten sudah hampir pasti serba logis, efektif dan efisien. Dalam praktik, pendapat pihak berkompeten tersebut belum tentu bisa diterima karena kadang bertentangan dengan nalar dan kehendak masyarakat.

Hal-hal yang bersifat logis, efektif dan efisien kadang-kadang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Supaya pekerjaan dapat berjalan secara efektif dan efisien seringkali memerlukan biaya-biaya alternatif (*opportunity cost*) yang harus dipikul masyarakat. Biaya alternatif tersebut tidak selalu berwujud materi, tapi bisa berupa kehilangan kesempatan dan pengurbanan-pengurbanan lain yang tak terukur secara fisik.

Petani di suatu daerah yang hendak dibangun fasilitas bendungan dan irigasi misalnya, harus merelakan sebagian lahan sawahnya menjadi lokasi proyek serta terpaksa berjalan melingkar menuju kota akibat jalan lama telah tergenang air. Tidak hanya itu saja, para petani harus merelakan makam leluhurnya terendam air bendungan. Beberapa hal yang dikemukakan di atas adalah contoh dari biaya alternatif yang harus dipikul oleh masyarakat sebagai akibat adanya proyek pembangunan bendungan. Perhitungan di atas kertas menyatakan pembangunan bendungan tersebut akan membantu peningkatan pendapatan petani karena adanya jaminan pasok air dari bendungan dan sistem irigasi yang dibangun. Selain itu keberadaan bendungan juga akan menjamin ketersediaan tambahan pasok aliran listrik. Bagi petani yang areal lahan miliknya menjadi lokasi proyek pembangunan bendungan, bukan keuntungan yang diperoleh tapi harus menderita rugi dan bersedia berkurban lahir-batin untuk kepentingan orang lain

Gambaran di atas menunjukkan bahwa pelibatan pihak yang berkompeten tidak selalu dapat diterima dan sesuai dengan kemauan masyarakat. Supaya tidak ada kelompok masyarakat yang merasa dirugikan, sebaiknya sebelum mengambil suatu kebijakan seluruh komponen masyarakat harus dilibatkan sesuai dengan proporsinya, atau paling tidak diminta opininya. Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan mulai dari pembentukan opini hingga lahir suatu kebijakan publik yang sesuai dengan asas

demokrasi bisa menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan memerlukan waktu yang lama.

Pelibatan masyarakat melalui pengumpulan pendapat dalam berbagai bentuk dan metode memerlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Untuk mengetahui pendapat masyarakat secara akurat memerlukan waktu panjang serta biaya yang besar, misalnya harus melalui jajak pendapat atau referendum lebih dulu. Pengambilan kebijakan berdasar hasil survei sampel misalnya, sering tidak akurat karena dapat menimbulkan determinasi kelompok-kelompok dominan masyarakat yang selalu ingin didahulukan kepentingannya.

Opini atau pendapat masyarakat juga bisa dijaring melalui dengar pendapat umum (*public hearing*). Penjaringan pendapat umum merupakan salah satu metode yang dinilai cukup baik, tapi juga memiliki kelemahan terutama yang menyangkut representasi seluruh unsur masyarakat. Dalam dengar pendapat umum biasanya hanya didengar suara yang disampaikan kelompok-kelompok dominan. Suara *the silent majority* yang mrupakani bagian terbanyak dalam masyarakat justru sering tidak terakomodasi. Dalam masyarakat tradisional yang paternalistik, suara mayoritas bisa jadi tidak berarti bila dibanding dengan opini dari orang yang memiliki pengaruh atau otoritas. Artinya suara yang dominan tidak selalu mencerminkan kehendak mayoritas.

Untuk menghindari determinasi kelompok-kelompok dominan serta pendahuluan kepentingan kelompok tertentu, diperlukan sikap hati-hati dengan mempertimbangkan kondisi riil serta berdasar dukungan data yang akurat dalam mengambil keputusan yang mengikat banyak orang. Tidak selamanya suara kelompok dominan harus dinafikan. Sepanjang bermanfaat bagi rakyat banyak, peran kelompok dominan dalam pembentukan opini publik justru diperlukan. Namun bila sebaliknya yang terjadi, diperlukan tenaga ekstra untuk mematahkan pengaruh kelompok dominan tersebut. Artinya pengaruh kelompok dominan tersebut harus dipatahkan oleh suara mayoritas dalam pemungutan suara melalui jajak pendapat, referendum, plebisit dan sebagainya. Itu pun dengan catatan tidak ada tindak pencurangan dan manipulasi yang merugikan rakyat banyak.

**Menuju Pembentukan Agenda Publik**

Opini yang merupakan cerminan aspirasi dan kehendak masyarakat perlu didesakkan menjadi agenda publik, supaya hak-hak rakyat lebih terjamin keberadaannya. Dalam praktik sehari-hari hampir tidak pernah dijumpai kesamaan perspektif dalam hal ini

*civil society*- dengan para wakilnya di lembaga legislatif mau pun eksekutif.

Untuk menghindari terjadinya distorsi berupa pengutamaan kepentingan para pihak yang terlibat diharapkan memiliki perspektif berimbang supaya tercapai kondisi *win-win solution*. Artinya para wakil rakyat dan kalangan eksekutif tidak boleh begitu saja meremehkan opini masyarakat untuk mengagendakannya menjadi suatu kebijakan publik yang mengikat. Hasil penelitian IPCOS tentang Peningkatan Kualitas Layanan Publik di 10 kabupaten/kota yang tersebar di lima provinsi menunjukkan bahwa kebijakan publik utamanya yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat lebih banyak diputuskan secara sepihak oleh legislatif dan eksekutif. Masyarakat selama ini lebih dianggap sebagai obyek dan *sleeping partner* yang tidak perlu dimintai pendapatnya dalam setiap pengambilan kebijakan. Kondisi demikian sangat tidak kondusif bagi pengembangan demokrasi. Pihak legislatif belum memiliki perspektif keseimbangan dengan mengikutsertakan *civil society* supaya ikut berperan dalam pembuatan kebijakan publik.

Dalam situasi dan kondisi tertentu yang bersifat mendesak, eksekutif memang memiliki hak diskretif untuk membuat kebijakan. Diskresi kewenangan sebaiknya hanya digunakan untuk kebijakan-kebijakan publik yang bersifat mendesak setelah perbedaan pendapat para *stakeholders* sukar dicari titik temunya, sementara keputusan harus diambil dengan segera. Bagaimana seharusnya supaya opini bisa berkembang menjadi agenda publik? Untuk kasus-kasus tertentu, bisa saja para pembuat dan pelaksana kebijakan tidak perlu mempertimbangkan opini dan agenda publik. Namun keputusan manajerial otonom hanya dapat digunakan untuk kewenangan administratif sesuai dengan tugas yang diemban para penyelenggara pemerintahan. Tidak semua hal dapat dilakukan tanpa meminta pertimbangan dari rakyat.

Seringkali para pembuat kebijakan meminta pendapat masyarakat sebelum suatu kebijakan diberlakukan. Para pembuat kebijakan mencoba mencari informasi agenda beberapa kelompok masyarakat sebagai masukan. Berbagai masukan tersebut dijadikan bahan dan dimodifikasi sedemikian rupa sesuai dengan kewenangan dan kehendak pembuat kebijkan. Proses pembuatan kebijakan seperti itu lazim disebut sebagai keputusan manajerial otonom dengan modifikasi. Adakalanya kebijakan publik ditetapkan setelah melalui konsultasi dengan kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki pengaruh.

Konsultasi hanya dengan kelompok tertentu sebelum kebijakan publik diterapkan sering dimaknai sebagai tidak adil dan tidak mewakili kepentingan seluruh unsur masyarakat. Tuduhan tidak adil dan tidak representatif tersebut bisa dikurangi dengan memberi kesempatan seluruh unsur masyarakat untuk terlibat. Sebelum kebijakan publik diambil, para pembuat kebijakan perlu mengadakan pengumuman tentang akan diadakannya dengar pendapat umum mengenai masalah tertentu pada waktu dan tempat yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam forum tersebut masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya. Dengan demikian hanya aspirasi masyarakat yang disampaikan dalam forum tersebut yang akan dijadikan dasar atau pertimbangan dalam penyusunan kebijakan publik yang akan diberlakukan kemudian. Artinya masyarakat juga tidak boleh seenaknya menyampaikan pendapatnya setiap saat. Kebijakan yang diambil setelah melalui konsulatasi publik dalam suatu rapat dengar pendapat umum dianggap lebih menjamin rasa keadilamn, keterwakilan dan keterlibatan masyarakat.

Kebijakan publik dianggap adil, representatif dan menjamin keterlibatan masyarakat adalah keputusan seluruh masyarakat. Cara pengambilan keputusan semacam ini dianggap paling adil karena tanggung jawab terhadap seluruh akibat yang ditimbulkannya dipikul bersama-sama. Keputusan seluruh masyarakat merupakan representasi agenda publik yang dikehendaki seluruh pihak. Keputusan dapat dianggap mewakili seluruh aspirasi dan kehendak masyarakat melalui berbagai cara pemungutan suara yang disepakati bersama dengan jaminan penyelenggaraan yang jujur *free and fair* (jujur dan adil).

Prinsip demokrasi lebih mengutamakan agenda bersama ketimbang agenda dan kepentingan kelompok. Kebijakan publik apa dan bagaimana pun cara pengambilannya akan dianggap lebih aspiratif bila merupakan tindak lanjut dari suatu agenda yang merupakan cerminan kehendak masyarakat.

## Strategi Mempengaruhi Agenda Publik

Mendesakkan opini yang telah terbentuk di masyarakat supaya berpengaruh terhadap pembentukan agenda publik yang selanjutnya bisa dikembangkan menjadi agenda kebijakan memang bukan pekerjaan mudah. Upaya mencapai mempengaruhi agenda publik memerlukan strategi akurat dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi setempat. Faktor siapa yang terpilih sebagai pembawa pesan dan melalui media apa akan disampaikan menjadi sesuatu yang vital dalam strategi mempengaruhi agenda publik.

Berdasar pertimbangan struktur dan kultur dan lingkungan sosial masyarakat dapat dipertimbangkan bagaimana seharusnya menyampaikan opini publik yang telah berkembang dikemas menjadi pesan yang menarik. Supaya pesan tersebut dapat mengenai sasaran, pembawanya juga harus tepat. Pembawa pesan yang tepat tidak selalu harus figur terhormat, tapi bisa juga institusi atau organisasi kemasyarakatan yang memiliki jejaring luas. Sesuai dengan cakupan penyampaian pesan, terdapat beberapa saluran yang dapat dimanfaatkan secara bertahap. Saluran pembawa pesan yang dapat dimanfaatkan antara lain :

1. Pribadi atau figur yang berpengaruh
2. Forum pertemuan dengan khalayak berbasis luas
3. Komite pendampingan
4. Survei tentang pendapat masyarakat
5. Kontak langsung dengan lembaga-lembaga pembuat dan pelaksana kebijakan
6. Negosiasi dan mediasi

### 1. Peran Pribadi atau Figur yang Berpengaruh

Kontak melalui pribadi berpengaruh bisa dibutuhkan oleh dua pihak, yakni publik dan institusi pembuat dan pelaksana kebijakan. Pribadi atau figur berpengaruh bisa dimaknai sebagai pemimpin atau orang yang dihormati dalam cakupan lingkungan tertentu. Pribadi yang berpengaruh bisa saja adalah pemimpin institusi formal, tapi tidak jarang pula yang merupakan pemimpin informal. Para pemimpin tersebut bisa menjadi kunci penghubung (*key contacts*) antara masyarakat dengan institusi pembuat dan pelaksanan kebijakan. Keterlibatan masyarakat

dalam pembuatan kebijakan yang mengikat publik dapat diwakili para pemimpin mereka.

Figur yang berpengaruh biasanya mampu berperan sebagai jembatan mengatasi kemandekan hubungan antara masyarakat dengan para pembuat dan pelaksana kebijakan. Figur berpengaruh dapat berperan sebagai pembawa pesan bagi masyarakat untuk disampaikan pada para pembuat dan pelaksana kebijakan atau sebaliknya. Peran figur berpengaruh sebagai pembawa pesan akan bermakna besar pada kondisi tertentu seperti yang tertera di bawah.

- Terjadi kesulitan dalam berkomunikasi antara pembuat dan pelaksana kebijakan dengan kalangan masyarakat. Kesulitan tersebut terjadi karena terdapat kesulitan mengatur kesempatan untuk saling berkomunikasi. Masalah lainnya yang menjadi faktor penimbul kesulitan disebabkan kedua belah pihak sukar mencari titik temu dalam menentukan waktu untuk saling bertemu.
- Terdapat hambatan kultural antara masyarakat dengan pembuat maupun pelaksana kebijakan yang sering menyebabkan terjadinya miskomunikasi

Pemanfaatan figur berpengaruh dalam pembentukan agenda publik memiliki kelemahan, meski efektif. Kemampuan, integritas dan keberpihakan figur berpengaruh dapat menjadi kunci keberhasilan atau sebaliknya justu menjadi pendorong suatu strategi pembentukan agenda publik menuju kegagalan. Pesan yang dibawa figur berpengaruh untuk disampaikan pada pada pembuat dan pelaksana kebijakan diharapkan dapat diteruskan menjadi agenda publik, tapi derajat keberhasilannya sangat terpengaruh pada kemampuan, integritas dan keberpihakan si pembawa pesan

Pemanfaatan figur berpengaruh dalam strategi pembentukan agenda publik akan gagal bila pembawa pesan tidak memiliki kemampuan untuk meyakinkan para pembuat dan pelaksana kebijakan bahwa pesan yang dibawanya perlu dipertimbangkan sebagai masukan dalam pembentukan agenda publik. Selain itu integritas dan keberpihakan figur berpengaruh selaku pembawa pesan kepada kepentingan publik juga merupakan faktor menentukan. Jika pembawa pesan tidak memiliki integritas dan tidak berpihak pada kepentingan publik maka dia tentu lebih menyampaikan kepentingan pembuat dan pelaksana kebijakan ketimbang kepentingan masyarakat. Jika demikian adanya, upaya memperjuangkan kepentingan publik menjadi agenda publik akan gagal, yang terjadi adalah penetapan agenda pembuat dan pelaksana sebagai agenda publik. Artinya kepentingan publik tidak terwujud.

**2. Forum Pertemuan dengan Khalayak Berbasis Luas**

Suatu agenda publik idealnya merupakan agenda yang dikehendaki oleh segenap kalangan masyrakat, atau setidak-tidaknya telah mendapat persetujuan dan permufakatan publik berskala luas. Untuk mengetahui bagaimana sebenarnya sikap publik terhadap agenda yang diperjuangkan supaya menjadi agenda publik yang diharapkan dapat menjadi kebijakan yang mengikat masyarakat, diperlukan suatu forum untuk membahasnya. Forum tersebut tentu saja harus dihadiri oleh khalayak berbasis luas. Forum dengan khalayak berbasis luas dapat dianggap sebagai perwujudan dari representasi kelompok-kelompok masyarakat. Adalah mustahil bila dalam forum tersebut dapat dihadiri seluruh warga tanpa kecuali. Tidak mungkin pula satu persatu warga bergantian mengemukakan opininya.

Pembentukan agenda publik melalui forum pertemuan dengan khalayak berbasis luas meski efektif, tapi juga memiliki kelemahan. Masalah perwakilan dan keterwakilan sering menjadi penghambat bagi legitimasi keputusan yang diambil melalui forum tersebut. Untuk menghindari persoalan legitimasi keputusan yang dikaitkan dengan perwakilan dan keterwakilan unsur-unsur warga, sebaiknya sebelum forum terbentuk perlu dilakukan pertemuan pendahuluan antar warga tingkat basis. Selanjutnya dari pertemuan antar warga tersebut diputuskan delegasi yang akan menyampaikan aspirasi secara berjenjang dalam forum yang memiliki jangkauan khalayak lebih luas. Dengan demikian keputusan yang diambil dalam forum dengan khalayak berbasis luas merupakan agenda publik yang disepakati untuk diperjuangkan menjadi kebijakan publik yang mengikat.

Meski terkesan demokratis, forum pertemuan dengan khalayak berbasis luas tidak jarang ditumpangi agenda-agenda yang sebetulnya tidak berpihak kepada kepentingan publik. Berbagai siasat sering dimanfaatkan supaya agenda yang tidak berpihak pada kepentingan publik tersebut memiliki legitimasi untuuk ditindaklanjuti menjadi kebijakan publik karena diputuskan melalui forum pertemuan dengan khalayak berbasis luas. Cara-cara yang dimanfaatkan untuk memanipulasi agenda publik tersebut sangat beragam mulai dari yang sangat kasar dan kasat mata sampai dengan yang halus dan sistemik. Cara yang paling kasar dapat dilakukan melalui intimidasi, pemaksaan atau penyuapan dan politik uang. Cara yang halus dilakukan melalui rekayasa secara sistemik dari tingkat basis sampai forum tertinggi sehingga menghasilkan keputusan yang seolah-olah merupakan agenda publik.

Supaya forum pertemuan tersebut bebas dari berbagai macam kepentingan yang merugikan kepentingan publik, sebaiknya disusun aturan main meski tidak harus formal supaya program bisa berjalan penuh sesuai harapan. Tentu saja kalangan warga setempat sendiri yang harus memutuskan bagaimana seharusnya aturan main dalam forum tersebut berlaku.

**3. Komite Pendampingan**

Dalam situasi dan kondisi tertentu, masyarakat bisa membentuk komite pendampingan yang keanggotaannya berasal dari kalangan mereka sendiri, tapi adakalanya bisa memanfaatkan jasa pihak luar yang memiliki kompetensi. Komite yang dibentuk bisa bersihat *ad hoc* terkait pada masalah dan kebutuhan tertentu atau bersifat permanen lembaga bersifat tetap dan kepengurusan atau para anggotanya bekerja dalam masa jabatan tertentu yang disepakati bersama. Komite bertugas mendampingi masyarakat dalam menyuarakan opini sehingga memiliki gaung dan makna yang dapat mempengaruhi pembentukan agenda publik.

Komite pendampingan bertugas membantu menyuarakan opini masyarakat supaya menjadi lebih fokus dengan strategi yang akurat. Meski dapat membantu merumuskan opini masyarakat dengan lebih fokus, cermat dan cerdas, pemanfaatan komite pendampingan juga mengandung kerawanan. Artinya, terbuka kemungkinan pembalikan manfaat. Komite pendampingan yang seharusnya mendatangkan manfaat bagi masyarakat ternyata malah berbalik menjadi memanfaatkan masyarakat sebagai kendaraan untuk mendahulukan kepentingannya sendiri.

Kerawanan tersebut bisa ditanggulangi lebih awal dengan menerapkan aturan main yang tegas serta rekrutmen keanggotaan komite secara selektif. Bila seluruh anggota komite ditetapkan berasal dari kalangan masyarakat sendiri, pilihan untuk mengisi keanggotaannya harus berasal dari kandidat yang memiliki kapasitas, kapabilitas dan integritas yang tinggi dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat.

Bila kondisi objektif menunjukkan bahwa di lingkungan masyarakat dimaksud tidak ada yang memenuhi syarat, bisa meminta bantuan pada pihak ketiga yang memiliki kompetensi dan jauh dari orientasi mencari keuntungan. Selain itu, perlu diupayakan supaya tidak terjadi pembalikan kepentingan atau pemanfaatan masyarakat sebagai kendaraan politik.

Komite pendampingan yang bekerja tanpa pamrih dapat menjadi mitra masyarakat dalam penyampaian opini tentang suatu hal

yang mengikat publik Komite pendampingan menjalankan fungsinya membantu merumuskan pendapat dan kemauan masyarakat supaya menjadi fokus dan lugas sekaligus mengawalnya supaya keinginan publik tersebut menjadi unsur penting atau setidak-tidaknya diperhatikan dalam pembuatan agenda publik.

**4. Survei tentang Pendapat Masyarakat**

Terdapat banyak teknik atau metode untuk mengetahui pendapat masyarakat. Dari sekian banyak teknik atau metode jajak pendapat tersebut, survei sampel dengan teknik dan metode dianggap dapat mewakili pendapat masyarakat. Dibanding dengan referendum atau plebisit yang melibatkan seluruh komponen masyarakat yang memerlukan biaya sangat besar, survei sampel sering dijadikan alternatif pilihan untuk mengetahui pendapat masyarakat karena hanya memerlukan biaya yang relatif lebih kecil dan waktu kerja yang lebih singkat.

Dibanding dengan *polling* melalui sarana telekomunikasi atau pos, di Indonesia survei sampel dinilai memiliki representasi dan akurasi lebih mendekati realita. *Polling* menggunakan sarana telekomunikasi (telepon) tidak mewakili aspirasi seluruh komponen masyarakat karena rasio pemilikan saluran telepon dengan jumlah penduduk di Indonesia sangat rendah. Selain itu kepemilikan sarana telekomunikasi juga masih terkonsentrasi di wilayah perkotaan, sehingga aspirasi masyarakat pedesaan dan daerah terpencil sering kurang terwakili dalam *polling*. Saat ini banyak orang yang memiliki sarana telekomunikasi (telepon sambungan tetap dan mobil) lebih dari satu saluran sehingga mereka dapat menyampaikan pendapatnya lebih dari sekali. *Polling* melalui pos memiliki tingkat pengembalian yang rendah, kecuali bila disertai *gimmicks* tertentu berupa hadiah yang menarik. Jika demikian sukar diketahui apa motivasi responden mengembalikan formulir jawaban, apakah berniat tulus dalam menjawab atau sekadar memburu hadiah belaka.

Survei sampel dengan metode dan teknik yang dapat dipertanggungjawabkan dapat memberi gambaran kira-kira apa sebenarnya yang dikehendaki masyarakat terhadap suatu hal tertentu. Artinya, responden survei harus mewakili keseluruhan komponen masyarakat baik dari status sosial ekonomi, tingkat pendapatan dan pendidikan serta kawasan permukiman (desa, pinggiran, perkotaan) dan sebagainya. Dengan demikian hasil survei tersebut paling tidak dapat dijadikan patokan perkiraan tentang pendapat masyarakat terhadap masalah tertentu tersebut. Para pelaksana survei mulai dari

tingkat penentuan responden hingga analisis akhir harus jujur dan tidak dibenarkan untuk memanipulasi hasil akhirnya.

Hasil survei tentang pendapat masyarakat dapat diserahkan kepada institusi pembuat dan pelaksana kebijakan sebagai referensi atau bahan pertimbangan dalam perumusan agenda publik. Supaya tidak terjadi manipulasi hasil survei di tingkat institusi pembuat dan pelaksana kebijakan hendaknya penyampaiannya dilakukan secara terbuka, bila perlu dilakukan ekspose publik atau dipublikasikan melalui media massa lebih dahulu. Dengan demikian kemungkinan terjadinya penyimpangan atau tindak manipulasi paling tidak bisa sedikit dihindari.

**5. Kontak Langsung dengan Lembaga-Lembaga Pembuat dan Pelaksana Kebijakan**

Penyampaian opini atau aspirasi masyarakat tentang suatu hal bisa disampaikan pada institusi pembuat kebijakan (legislatif) mau pun pelaksana kebijakan (eksekutif) secara langsung melalui berbagai cara. Cara yang paling sering digunakan antara lain : dengar pendapat umum (*public hearing*), unjuk rasa atau demonstrasi atau cara lain yang biasanya berhubungan dengan pengerahan massa seperti pawai, *rally* dan rapat umum.

Dengar pendapat umum untuk maksud-maksud tertentu dapat terlaksana karena keinginan dua belah pihak. Artinya institusi pembuat atau pelaksana kebijakan bisa meminta kehadiran kelompok-kelompok masyarakat tertentu yang dikehendaki untuk hadir dalam suatu dengar pendapat umum. Sebaliknya masyarakat dapat juga mengajukan permintaan penyelenggaraan dengar pendapat umum kepada institusi yang dituju.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dipersiapkan sebelum menghadiri dengar pendapat umum. *Pertama,* membuat kesepakatan rumusan aspirasi atau opini yang hendak disampaikan. Rumusan tersebut diperlukan supaya pembicaraan dalam dengar pendapat umum tersebut terfokus dan tidak melebar ke mana-mana. *Kedua*, memilih secara demokratis siapa saja yang akan menjadi utusan untuk mewakili masyarakat. Pemilihan secara demokratis perlu dilakukan karena tidak mungkin rapat dengar pendapat tersebut dihadiri seluruh warga masyarakat karena pertimbangan tertentu. Utusan yang terpilih harus diupayakan dapat mencerminkan representasi seluruh komponen masyarakat Tidak seluruh warga dapat meninggalkan mata pencahariannya hanya semata-mata untuk hadir pada suatu acara dengar pendapat. Selain itu ruang dan waktu yang tersedia juga sangat terbatas sehingga tidak memungkinkan setiap warga menyampaikan

pendapatnya satu demi satu. *Ketiga,* memilih juru bicara yang cakap dalam membawakan aspirasi masyrakat. Juru bicara tersebut bisa berasal dari warga sendiri, misalnya para *key contacts* atau para anggota komite pendampingan yang dinilai memiliki kepiawaian untuk membawakan aspirasi masyarakat.

Cara-cara lain seperti unjuk rasa, rapat umum, *rally* atau pawai dan sebagainya sebenarnya kurang efektif sebagai media penyampaian opini atau aspirasi. Cara-cara tersebut lebih berfungsi sebagai sarana penekan. Jika dialog melalui dengar pendapat tidak dapat terselenggara karena berbagai alasan, cara-cara lain tersebut baru dapat digunakan sebagai alternatif untuk mempengaruhi kebijakan publik.

Supaya permintaan untuk mengadakan dengar pendapat cepat mendapat tanggapan, pihak yang meminta (masyarakat) sebaiknya memahami tatacara atau prosedur yang berlaku pada instansi yang bersangkutan. Misalnya, warga ingin meminta dengar pendapat dengan DPR atau DPRD maka urut-urutan yang harus dilakukan adalah membuat surat pengantar dan permohonan kemudian disampaikan pada pos komunikasi penerimaan (biasanya berada di depan gedung Dewan). Setelah menerima laporan dan surat pengatar dan permohanan warga, biasanya warga diterima di ruang tunggu dan diterima oleh biro/bagian umum sementara surat permohonan diteruskan ke biro/bagian humas. Biro/bagian humas selanjutnya memberi tahu pada pihak yang dituju. Bila pihak yang dituju (pimpinan Dewan, fraksi/komisi) yang dituju bersedia menerima hari itu maka warga akan langsung diantar ke ruang pertemuan. Bila dengar pendapat diselenggarakan lain waktu maka biro/bagian humas atau sekretariat Dewan/fraksi/komisi akan memberitahukan kapan pertemuan akan dilangsungkan. Hal serupa yang berlaku di lingkungan pemerintah. pusat mau pun daerah.

**6. Negosiasi dan Mediasi**

Proses negosiasi atau mediasi baru bisa dilaksanakan bila masyarakat memiliki posisi tawar yang kuat. Pemilihan negosiator atau mediator yang memiliki keberpihakan pada masyarakat yang diwakilinya mutlak dilakukan. Proses negosiasi atau mediasi rawan dengan penyuapan, pemberian insentif yang dapat menimbulkan kerugian, politik uang dan sebagainya.

Bentuk-bentuk penyuapan dan sebagainya bisa melalui cara yang sangat halus atau malah vulgar sama sekali. Cara-cara halus bisa dilakukan melalui pemberian hadiah, *gimmicks* atau iming-iming mau pun pemberian pelayanan akomodasi selama proses akomodasi berjalan. Cara yang paling kasar adalah melakukan penyuapan secara langsung.

Untuk menghindari terjadinya hal-hal tersebut di atas perlu dilakukan kontrol secara melekat dan sistemik terhadap para pihak yang mewakili kepentingan masyarakat dalam proses negosiasi. Hal itu perlu dilakukan untuk menghindari terjadinya degradasi atau malah pembelokan kepentingan masyarakat sekalian.

Proses negosiasi bisa berlangsung secara langsung dalam arti para pihak duduk berhadapan dalam satu meja perundingan. Supaya kepentingan masyarakat dapat terakomodasi dan dapat memperngaruhi format agenda publik, proses negosiasi memerlukan kemampuan dan kepiwaian juru runding dalam membawakan kepentingan publik.

Cara lain yang lumrah adalah negosiasi tidak langsung dengan menggunakan jasa mediator. Para juru runding berada dalam ruang terpisah, mediator memainkan peranan sebagai penghubung antara para pihak yang berunding. Proses negosiasi tidak langsung sangat tergantung pada derajat kenetralan mediator. Mediator yang berpihak pada lawan cenderung ingin mereduksi atau memanipulasi kepentingan pihak yang tidak dipihakinya. Mencari mediator yang benar-benar netral bukan pekerjaan yang mudah.

Pilihan terhadap saluran sebagai strategi yang akan digunakan untuk mempengaruhi pembentukan agenda publik sangat tergantung pada situasi dan kondisi setempat. Pilihan strategi yang tidak tepat dan salah terap dapat menjadikan keinginan untuk mempengaruhi kebijakan publik menjadi tak terwujud.

## Implementasi Kontrol tehadap Kebijakan Publik

Meski telah melalui proses yang mempertimbangkan kepentingan publik, implementasi suatu agenda kebijakan tidak berarti tidak bisa dikontrol oleh rakyat. Artinya implementasi agenda kebijakan berupa hukum atau peraturan perundang-undangan, pembuatan anggaran atau produk legislasi lainnya harus memberi akses bagi masyarakat untuk mengawasi pelaksanaannya.

Kontrol publik terhadap suatu kebijakan bisa dilakukan tidak hanya pada saat suatu agenda kebijakan hendak diimplementasikan saja, tapi sebenarnya masyarakat sudah bisa terlibat sejak awal penyusunannya. Keterlibatan publik tidak hanya menyangkut perihal materi saja, tapi mencakup bagaimana suatu kebijakan tersebut dapat diterapkan berikut mekanisme pengawasannya. Dengan demikian penerapan suatu agenda kebijakan yang mengikat publik dapat memuaskan masyarakat.

Di atas kertas, kontrol terhadap implementasi agenda kebijakan tidak mudah dilakukan. Terdapat beberapa faktor dominan yang berpengaruh dan penting untuk diperhatikan dalam suatu *agenda setting* (penyusunan agenda) sehingga kontrol publik memang diperlukan dan keberadaannya memiliki makna yang signifikan.

Penyusunan agenda sendiri sering dimaknai sebagai sebagai proses politik yang melibatkan publik dan media massa dan pembuat kebijakan dalam memainkan perannya masing-masing untuk menyelesaikan suatu masalah penting yang mengikat masyarakat. Para pihak yang terlibat terlibat dalam proses tersebut memiliki tanggung jawab setara dengan peran yang diembannya masing-masing.

Dalam proses penyusunan agenda, para pihak yang terlibat di dalamnya memiliki agenda tersendiri. Masyarakat memiliki agenda publik, media massa memiliki agenda media serta pembuat dan pelaksana kebijakan memiliki agenda kebijakan. Idealnya, suatu kebijakan yang mengikat publik sesuai dengan aspirasi masyarakat. Artinya aspirasi yang telah meluas dilanjutkan menjadi agenda kebijakan dan lahir dalam implementasi kebijakan publik yang mengikat masyarakat.

Dalam meretas jalan menuju terwujudnya suatu kebijakan publik yang aspiratif sejak tahap pembentukan opini pada tahapan *grassroots* (akar rumput) hingga lahirnya suatu kebijakan publik. Media massa memiliki peran dalam selaku gerbang penangkap berita dapat membuat agenda sendiri mengenai opini yang berkembang di masyrakat. Melalui agenda media, opini publik dapat diberitakan secara meluas sehingga memiliki gaung dan pengaruh untuk didesakkan menjadi suatu

agenda kebijakan oleh lembaga pembuat serta pelaksana kebijakan. Jika agenda media tersebut dirasa signifikan untuk dibahas, lembaga legislatif dan eksekutif perlu membahas suatu agenda supaya dapat melahirkan suatu kebijakan publik sesuai dengan opini masyarakat yang disebarluaskan oleh media massa.

Selain itu agenda media untuk menyebarluaskan opini publik yang telah meluas menjadi isyu yang menarik dalam suatu strategi pemberitaan dapat menimbulkan tanggapan berupa opini dari khalayak. Opini khalayak terhadap suatu isyu yang diberitakan oleh media massa bisa berupa persetujuan atau penolakan. Bila banyak khalayak yang menyatakan setuju atau mendukung, berarti agenda media tersebut behasil. Sebaliknya, jika khalayak lebih banyak yang menyatakan penolakan berarti agenda media tersebut gagal.

Keberhasilan suatu agenda yang berbasis publik, media mau pun lembaga pembuat dan pelaksana kebijakan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain :

- Pengalaman pribadi dan komunikasi antara para elit dan individu yang berpengaruh
- Beberapa indikator yang dianggap sebagai perwujudan dunia riil yang berasal masalah penting atau peristiwa spektakuler yang menjadi isyu utama dan kemudian menjadi agenda kelompok tertentu.

Pengalaman pribadi yang dituangkan sebagai opini para elit mempunyai makna yang signifikan dan memberi warna dalam pembentukan penyusunan agenda. Selain itu hubungan antar pribadi antara para elit dengan individu yang berpengaruh juga dapat mempengaruhi penyusunan agenda secara keseluruhan. Para elit dan individu yang berpengaruh sering diminta pendapatnya atau dijadikan narasumber untuk topik tertentu yang selanjutnya disiarkan menjadi berita suatu media massa. Pengalaman pribadi dan pendapat tersebut sering diagendakan oleh media dalam porsi yang besar sehingga memiliki gaung dan pengaruh yang signifikan.

Peristiwa spektakuler yang terjadi yang dimaknai sebagai perwujudan dunia riil sering ditangkap oleh media massa dan selanjutnya diagendakan dalam porsi berita yang bermakna. Agenda media tersebut dapat berpengaruh terhadap pembentukan opini publik. Opini publik yang meluas dapat berkembang menjadi agenda publik. Agenda publik dapat mempengaruhi terbentuknya agenda kebijakan dan selanjutnya dapat menghasilkan suatu kebijakan yang diterima masyarakat.

Suatu kebijakan publik yang merupakan produk lanjutan agenda kebijakan sering mendapat tanggapan umpan balik dari media

dan publik yang selanjutnya berkembang menjadi agenda masing-masing pihak. Proses tersebut dapat berlangsung secara sirkuler dan saling berpengaruh antar para pihak.

Efektivitas suatu agenda dapat diukur dengan cara-cara yang memiliki landasan akademik dan bisa dipertanggungjawabkan. Efektivitas agenda publik diukur dengan *polling,* survei sampel, jajak pendapat, referendum, plebisit atau cara-cara lain yang menghimpun pendapat atau suara masyarakat terhadap suatu masalah tertentu. Efektivitas agenda media diukur melalui analisis isi dari media yang bersangkutan. Melalui analisis isi kita dapat mengetahui agenda media yang bersangkutan dengan melihat komposisi berita yang disampaikannya. Dari komposisi sajian berita, kita dapat mengetahui media tersebut lebih mengutamakan apa dalam upayanya untuk mempengaruhi opini publik.

Efektivitas agenda kebijakan dapat diukur melalui pembuatan produk peraturan dan hukum yang mengikat masyarakat. Agenda kebijakan baru dianggap efektif bila publik menyatakan aspirasinya telah diserap dan tidak mengeluh atas konsekuensi yang harus dipikul akibat diberlakukannya hukum atau peraturan tertentu.

Ukuran efektivitas suatu agenda baru bisa dilakukan setelah agenda tersebut berjalan. Para pihak yang diminta opininya hanya diperlakukan sebagai objek sesuai dengan keinginan pihak yang melakukannya. Seharusnya publik dapat mengambil inisiatif atau sebagai subjek dalam melakukan kontrol terhadap suatu proses perjalanan kebijakan publik sampai diterapkan menjadi suatu peraturan yang mengikat seluruh masyarakat.

## Mengawasi Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Kontrol terhadap kebijakan publik harus dilakukan sejak awal pembuatan agenda pembahasannya, lebih-lebih bila inisiatifnya berasal dari masyarakat sendiri. Berbagai cara pembentukan opini untuk mempengaruhi agenda publik seperti yang terurai dalam bagian terdahulu dari buku ini bisa diterapkan dengan menyesuaikannya dengan sitauasi dan kondisi setempat.

Beberapa masalah yang pokok yang diawasi dalam proses pembuatan kebijakan publik antara lain mencakup :

- Jaminan hak dan kewajiban masyarakat sebagai konsekuensi dari diberlakukannya suatu kebijakan publik.
- Prinsip keadilan bagi masyarakat yang diikat oleh adanya suatu kebijakan publik.
- Masalah keuntungan dan kerugian secara moral dan material sebagai akibat dari diterapkankannya suatu kebijakan publik.

Publik harus mengikuti bagaimana proses perjalanan suatu agenda kebijakan menjadi suatu produk hukum dan peraturan perundang-undangan Proses pembuatan legislasi biasanya dimulai dari pembentukan panitia kerja, dilanjutkan panitia khusus baru dibahas di rapat paripurna Dewan. Hal tersebut berlaku di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Sebelum melakukan pengawasan, ada baiknya publik mengetahui tahapan proses legislasi di lembaga perwakilan rakyat. Kalau perlu ketika masih menjadi naskah akademis draft RUU dari departemen atau kementerian teknis sebelum diserahkan ke Departemen Kehakiman dan HAM mau pun Sekretariat Negara. Setelah dibahas di Dewan, publik juga berhak mendapat salinan risalah rapat pembahasannya. Dengan demikian segala hal yang tetap dan berubah dalam proses perjalanan dari agenda kebijakan menjadi hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengikat dapat dimonitor.

Setelah hukum dan peraturan perundang-undangan diberlakukan, selanjutnya dibuat peraturan pelaksananya oleh pihak eksekutif. Proses pembuatan peraturan pelaksana merupakan diskresi eksekutif, sehingga agak sulit untuk mengawasinya. Keberatan terhadap konsekuensi yang ditimbulkan oleh pemberlakuan peraturan pelaksana tersebut dapat dilakukan melalui berbagai upaya mulai dari *public pressure* (tekanan oleh publik) sampai dengan upaya perbaikan atau pencabutan melalui proses *judicial review* yang memerlukan proses berbelit dan memakan waktu lama.